



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

지방의회 입법결과 및
소요시간의 영향요인 분석:
기초자치단체 학교급식조례안을 중심으로

2014년 2월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
김 진

지방의회 입법결과 및
소요시간의 영향요인 분석:
기초자치단체 학교급식조례안을 중심으로

지도교수 금 현 섭
이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학 전공
김 진

김 진의 석사학위논문을 인준함
2013년 12월

위 원 장 김 상 현 (인)
부 위 원 장 고 길 곤 (인)
위 원 금 현 섭 (인)

국문초록

대동소이한 내용의 조례안이 각 지방정부마다 다르게 결정되는 이유는 무엇인가? 만약, 입법 결과가 같더라도 결정되기까지의 시간이 차이가 나는 이유는 무엇인가? 이러한 물음에 답하기 위해 본 논문은 전국 기초자치단체에서 발의된 ‘학교급식 조례안’을 연구 대상으로 삼았다. 즉, 학교급식 조례안이 제정되었는지 여부(입법 결과)와 조례로 제정되기까지 소요된 시간(입법 소요 시간)에 미치는 주요 영향요인을 실증적으로 검증하였다. 지방정부의 주요 정책은 대부분 지방의회의 입법 과정인 조례 제정을 통해 이루어지는 점을 감안하여 정책 확산 이론(policy diffusion theory)의 관점에서 영향요인을 선정하였다. 구체적으로 재정적 요인, 정치적 요인, 사회적 요인, 확산적 요인, 주체 요인 등을 통해 조례 제정 결과와 소요 시간을 분석하였다.

먼저 로짓(Logit)분석을 통해 조례 제정 여부(입법 결과)의 영향요인을 살펴보았다. 그 결과, 조례안의 가결 여부에 정(+)의 영향력을 미치는 요인은 주민1인당 자체수입액, 학교급식법 전면개정, 조례채택률, 주체더미변수로서 단체장 등으로 나타났다. 한편, 재정자립도와 표준조례안의 채택은 부(-)의 영향력을 행사하는 것으로 요인이다. 결국, 가결여부에 영향을 미치는 변수들은 재정적 요인, 수직적·수평적 확산 요인, 주체요인 등을 들 수 있다.

다음으로 조례제정 소요시간의 경우 다중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 제정소요일수에 정(+)의 영향력을 미치는 변수는 재정자립도가 유일하다. 기존의 선행 연구들에서는 재정자립도 변수가 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났으므로 이에 대한 보다 자세한 연구가 필요할 것이다. 한편, 선거시기, 의회임기, 이웃정부 조례채택률, 주체더미변수로서 의원과 단체장 변수 등은 부(-)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 결국 제정소요일수에 영향을 미치는

변수들은 재정적, 정치적, 수평적 확산, 주체 요인 등이다.

본 연구는 첫째, 기존의 정책 확산 연구들이 지방정부의 정책 도입 여부만을 연구 대상으로 삼은 것에서 나아가 정책이 채택되기까지의 시간에 주목했다. 둘째, 본 연구를 통해서 정책 확산 과정에서 내부적 요인으로서 재정적 요인과 정치적 요인이 작용했음을 확인할 수 있다. 다만, 재정자립도가 가결여부와 조례제정소요일수에 미치는 영향력이 연구가설및 기존의 연구와 다르게 나타났으므로 향후 지속적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 셋째, 본 논문을 통해 정책 확산 이론에서 주장하는 외부적 효과로서 수직적, 수평적 확산 요인을 확인할 수 있었다. 넷째, 본 연구는 지방정부 정책 확산 과정을 분석함에 있어서 기존의 연구가 간과해 온 주체 요인에 주목하였다. 특히 주민 조례 제정청구의 대부분을 차지하는 학교급식 관련 조례안 연구에서 주민에 의한 발의를 구분하는 것은 연구의 새로운 시각을 제시한다고 볼 수 있다.

반면 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 종속변수인 학교급식 조례안이 정책의 내용 측면에서 여러 유형으로 구분될 수 있는데 이를 분류하여 분석하지 못했다는 한계를 지닌다. 둘째, 독립변수 측면에서 그간 정책 확산 연구가 간과했던 정책 행위자의 변수, 그 중에서도 시민과 시민단체 측면을 보강할 필요가 있다. 셋째, 지방자치단체장의 역할을 보다 중요시하여 분석할 필요가 있다. 넷째, 방법론적 차원에서 다양한 방법을 시도하여 연구의 질을 향상시킬 필요가 있다.

주요어 : 지방의회 입법기능, 정책확산, 정책 결정 소요시간, 조례안 가결 여부, 학교급식조례안, 로짓분석, 다중회귀분석, 주민 조례 개·폐청구제도

학 번 : 2006-22398

목 차

I. 서론	1
II. 이론적 논의	3
1. 지방의회의 입법기능	3
1) 국회와 지방의회의 입법기능 비교	3
2) 지방의회의 입법기능	4
3) 지방의회 입법기능의 중요성	7
2. 주민참여와 주민조례 제정 및 개·폐청구제도	9
1) 주민참여의 의의	9
2) 주민참여의 필요성과 부작용	10
3) 주민조례 제정 및 개·폐청구제도의 의의와 절차	12
3. 정책 확산과 시간에 관한 이론	16
1) 정책 혁신과 확산에 관한 이론	16
2) 정책·입법 결정과 시간에 관한 이론	19
III. 선행연구 검토	20
1. 입법기능에 관한 선행연구	20
1) 국회 입법 기능에 관한 선행연구	20
2) 지방의회 입법 기능에 관한 선행연구	20
2. 주민참여와 주민조례제정 개·폐청구제도에 관한 선행연구	22
1) 주민참여에 관한 선행연구	22
2) 주민조례 제정 및 개·폐청구제도에 관한 선행 연구	22
3. 정책 혁신의 확산과 시간에 관한 선행연구	24
1) 정책 혁신 확산에 관한 선행연구	24
2) 정책·입법 결정 시간에 관한 선행연구	29

IV. 전국 학교급식 관련 조례 현황	33
1. 「학교급식법」의 변천 과정	33
2. 기초 자치단체 학교급식 관련 조례 제정 현황	36
3. 주민조례 제·개정 청구된 학교급식 조례 현황	48
V. 연구방법 및 분석틀	50
1. 분석 대상 및 자료수집	50
1) 분석 대상	50
2) 자료수집	51
2. 연구의 기본가설 및 변수 설정	53
1) 연구의 기본가설	53
2) 종속 변수의 설정	53
3) 독립변수의 설정 및 세부가설	55
4) 주요 변수의 조작적 정의	65
3. 분석방법 및 모형의 설정	68
1) 분석방법	68
2) 분석모형의 설정	69
VI. 연구 결과	72
1. 분석 대상 조례안의 특성 및 변수 간 상관관계	72
1) 주요 변수 특성 및 상관관계	72
2) 분석 대상 조례안의 발의 및 제정 추세	75
2. 기술 통계	78
1) 주체별 분석	78
2) 지역별 분석	80
3. 조례안 가결 여부의 영향요인 : 로짓분석 결과	83
1) 모형의 적합성 여부	83
2) 로짓 분석 결과	83

4. 조례 제정 소요일수의 영향요인: 다중회귀분석	88
1) 모형의 적합성	88
2) 다중회귀분석 결과	88
5. 연구 결과의 종합적 분석	92
1) 연구 결과의 정리	92
2) 연구 가설의 채택 여부	94
 VII. 정책적 함의 및 한계	97
1. 정책적 함의	97
2. 연구의 한계	99

참고문헌

ABSTRACT

표목차

<표1> 국회와 지방의회 비교	4
<표2> 주민조례 제정 및 개·폐청구제도 세부내용	14
<표3> 정책혁신 확산의 종류	17
<표4> Berry & Berry의 정책 확산 통합 모형(Unified Model)	18
<표5> 정책확산에 관한 선행 연구 정리	25
<표6> 정책 및 입법 결정 소요 시간에 관한 주요 선행연구	30
<표7> 학교급식법 변천 과정	34
<표8> 기초자치단체 학교급식 관련 조례 제정 현황	37
<표9> 학교급식 관련 조례 제정 상세 현황	38
<표10> 학교급식 관련 조례 주민 발의 및 가결 현황	49
<표11> 변수의 조작적 정의	66
<표12> 주요 변수 특성	73
<표13> 주요 변수 간 상관관계	74
<표14> 조례안 가결률 및 조례 제정소요일수: 주체별 분석	78
<표15> 지역별 조례제정 소요일수: 최초 발의안 168건 기준	81
<표16> 지역별 조례제정 소요일수: 제정 조례 214건 기준	82
<표17> 로짓 모형: 조례안 가결 여부 분석 (215건 조례안 대상) ·	85
<표18> 다중회귀모형:제정소요일수 분석	89
<표19> 영향요인 종합적 분석	93
<표20> 연구가설 채택여부	95

그림목차

<그림1> 지방의회 의안 심의 절차	6
<그림2> 역대 투표율:지방선거, 국회의원선거,대통령선거	11
<그림3> 주민조례 제정 및 개·폐청구제도 절차	13
<그림4> 연구 분석틀	71
<그림5> 기초자치단체 학교급식 관련 조례안 발의 추세	76
<그림6> 기초자치단체 학교급식 관련 조례제정건수 및 누적건수 ...	77

I. 서론

지방의회는 지역 주민의 의사를 대의하는 최고 의결기구이다. 1991년에 다시 부활한 이래로 지방의회는 주민의 수요를 지방자치 단체의 정책에 반영하여 주민 생활을 향상시키는 역할을 담당해 왔다. 결국 지방 정책 결정 과정에서 지방의회의 입법기능은 지방자치 제도의 핵심이라 할 수 있다. 이는 중앙 정부에서 국회가 행하는 가장 중요한 기능이 국민을 대표하여 법안을 심사하고 의결하는 입법 기능인 것과 유사하다. 그렇다면 지방자치제도 실시 이후 지방의회 입법기능의 핵심인 ‘조례’가 과연 얼마나 지역 주민의 수요를 반영 하는지 여부가 중요할 것이다. 하지만 선행연구들은 지방의회의 입 법기능의 적절성 여부에 대한 의문을 지속적으로 제기해 왔다(하혜 영·이정진, 2011; 강경태, 2008). 즉, 지방자치제도가 실시된 이후로 지방의회의 입법기능의 전문성과 민주성, 합리성, 반응성 등이 제대로 발휘되지 못하고 있으며 개선방안이 시급히 마련되어야 한다는 것이다. 본 연구의 기본적인 문제의식도 지방의회의 합리적 기능의 발휘에 기인한다.

한편, 넓은 범위에서 새로운 정책을 수용하는 것을 혁신 (innovation)이라 칭하고, 이러한 정책의 혁신이 입법의 형태로 지방 정부 간 확산되는 것을 정책 확산(policy diffusion)이라 한다 (Walker, 1969). 본 연구에서는 정책 확산 이론(policy diffusion theory)의 관점에서 ‘학교급식 관련 조례안’이 발의되고 제정되는 과 정을 정책 혁신이 확산된 현상으로 정의하고자 한다. 학교급식 관련 조례안은 현재 전국 기초지방자치단체 230개 중 223개에 제정되어 있기 때문이다. 또한 223개 의안 중에서 ‘주민조례 제정 및 개·폐청 구제도’에 의해 발의된 조례안이 88건이라는 사실에서 학교급식 조 례안이 지방의회의 입법 및 정책 기능의 적절성을 파악하기 위한

분석 대상이라고 보았다.

한국의 국회를 대상으로 입법과정을 분석한 연구들은 양적으로 적지 않다. 대부분의 국회 입법 관련 연구는 주로 법률안의 내용적 분석에 초점을 두거나, 입법과정에 참여하는 다양한 이해관계자간의 상호작용을 분석하거나, 갈등의 측면에서 입법과정을 연구하거나, 사회의 구조적 변화과정 혹은 정치적 요인에 의해서 법안 성립이 다양한 형태를 띤다고 보았다. 이에 반해 지방의회의 입법 기능과 과정에 대한 연구는 양적으로도 많지 않은 편이다. 특히 국회의 경우와 달리 지방의회에서 조례안이 제정되기까지 소요된 시간(duration)에 대한 분석은 희박하다. 지방자치단체의 정책 가운데 상당수가 조례를 통해 법적인 보장을 받는다는 사실을 감안할 때, 조례안의 처리 시간은 지방 정부의 정책 및 입법 결정 평가의 중요한 요소라 할 것이다. 특히, 주민 참여 및 지방 정치 활성화 측면에서 주민에 의해 청구된 조례안의 가결여부와 조례가 제정되기까지 소요되는 시간에 대한 연구가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 자치법규인 조례안이 주민에 의해서 청구된 경우와 그렇지 않은 경우 결과의 차이(조례안이 가결되었는지 여부)와 의결에 이르기까지 소요된 시간(조례의 제정 소요시간)을 살펴보고자 한다. 전국적인 확산 양상을 지닌 학교급식 관련 조례를 대상으로 제정 여부와 조례 제정 소요시간에 영향을 미쳤을 것으로 추론되는 요인들을 상정하여 실증적으로 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지방의회의 입법기능

1) 국회와 지방의회의 입법기능 비교

일반적으로 국회는 체제 유지 기능, 대표 기능, 정책 결정 기능을 지니고 있다(Mezey,1979). 한편 지방의회도 그 성격과 범위가 다르지만 기본적으로 위의 세 가지 대표적인 기능을 가지고 있으며 가장 기본적이고 본질적인 것이 자치법규 의결기능이다. 의결기능은 조례의 제정과 개정 권한을 가지는 입법기능과 집행기능을 감시, 감독하는 통제기능으로 구분할 수 있고(이달곤, 2004) 자치입법권 혹은 조례 제정권은 주민의 대표기관인 의회가 갖는 가장 실질적인 권한이라고 할 수 있다. 지방의회의 입법 과정은 통상적으로 국회의 입법과정과 유사하다. 그러나 국회의 입법과정과 다른 점은 국회의 경우 법안이 의장으로부터 상임위원회에 배속되면 반드시 상임위 법안심사소위원회의 심사를 거치도록 되어 있으나 지방의회의 경우에는 그러한 제도가 없다는 점이다. 또한, 국회는 법률안이 상임위를 통과한 후 법제사법위원회를 거치도록 되어 있으나 지방의회는 관련 규정이 없으며 자치법규안이 상임위를 통과하면 바로 본회의에 상정된다. <표1>은 국회와 지방의회를 비교한 것이다.

<표1> 국회와 지방의회 비교

구분		국회	지방의회
공 통 점	헌법규정	헌법기관 「헌법 제 40조」	헌법기관 「헌법 제 118조 제 1항」
	정당성 근거	국민에 의한 선출	주민에 의한 선출
	입법기관	법률 제정	조례 제정
	행정부 감독	행정부에 대한 견제와 감시	집행기관에 대한 견제와 감시
차 이 점	최고기관	헌법상 최고기관	최고기관 아님
	법적용범위	전국, 전국민	자치구 지역, 지역주민
	의원의 권한	불체포특권 (헌법 제 44조) 면책특권(헌법 제 45조)	-
	감독방법	국정 감사 및 조사	행정사무 감사 및 조사

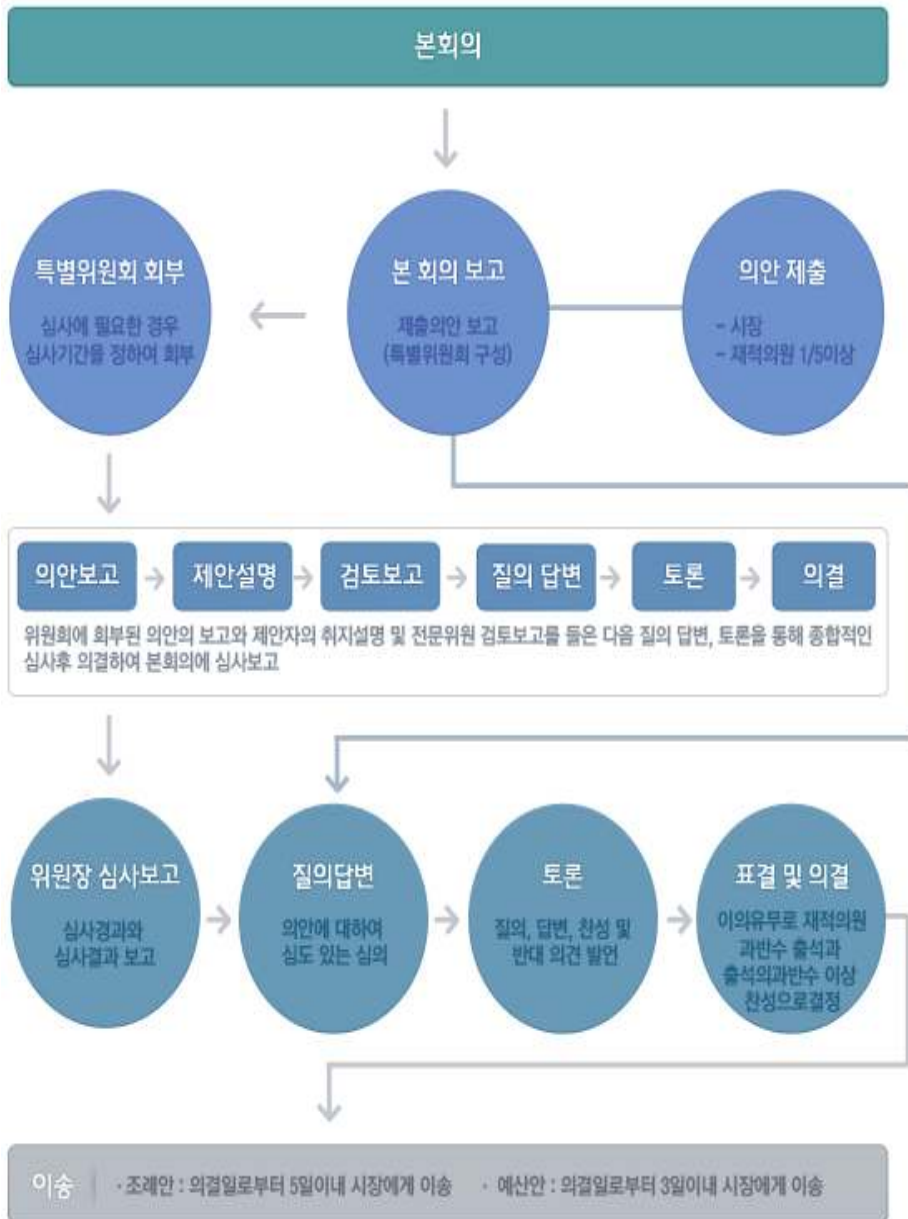
2) 지방의회의 입법기능

지방의회의 입법기능은 일정한 범위와 대상을 가지고 있다. 즉, 지방자치단체는 “그 사무에 관하여” 조례를 제정할 수 있기 때문에 원칙적으로 지방자치단체의 소관사무의 범위를 넘어서는 입법은 불가하다. 여기서 지방자치단체의 소관사무는 「지방자치법 제 9조」에서 예시적으로 열거하고 있는 주민복지와 산업진흥사무 등 6개 분야, 57개 종류의 자치사무와 단체위임사무 등을 의미한다. 특히 조례는 「헌법 제 117조 제 1항」 및 「지방자치법 제 22조」에 따라 “법령의 범위 안”에서 그 사무에 관하여 제정할 수 있다. 또한 현행 「지방자치법 제 39조」는 지방의회의 의결사항으로 조례의 제정 및 예·결산 심의 등을 규정하고 있다. 즉, “조례의 제정, 개정 및 폐지”를 지방의회의 의결사항 제 1호로 규정함으로써 조례 제정

권이 지방의회가 갖는 가장 중요한 권한임을 명시하고 있다. 이처럼 지방 정부가 지역의 종합적 행정을 추진하기 위해서는 정책의 수립 및 집행을 구체화하기 위해서는 조례가 필수적이다(최인기, 2001). 조례 제정권은 1949년 지방자치법이 제정된 이후 입법기관으로서 지방의회 권한의 핵심을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

지방의회에서 안건을 심의하는 방법은 대개 본회의 중심주의와 위원회 중심주의로 나뉜다. 한국의 경우 광역의회와 의원정수가 13인 이상인 기초의회는 위원회중심제로, 의원정수가 13인 미만인 기초의회는 본회의 중심제로 운영한다(「지방자치법 시행령 제 20조 제 2항」). 그러나 본회의 중심주의를 채택하는 지방의회도 특정 안건에 대하여 특별위원회를 구성하여 심사하게끔 하는 경우는 심사절차가 위원회 중심주의 의회와 차이가 없다. 위원회 중심주의의 심의절차는 다음과 같다. 조례안이 제출되면 의장은 이를 본회의에 보고한 후 적절한 위원회에 심사를 부탁한다. 만약 해당되는 상임위원회가 없거나 여러 위원회에 중복되는 안건일 경우 특별위원회가 설치되기도 한다(하세헌, 2005). 위원회에 회부된 조례안의 심사는 제안자의 취지설명과 전문 위원의 검토 보고가 시행된 이후 질의, 토론, 축조 심사, 찬반토론, 표결의 순서로 진행된다. 위원회에서 부결 또는 폐기된 안건은 본회의에 보고는 되지만 부의되지 않는 것이 원칙이다. 위원회 중심주의 하에서 본회의 심의는 대국적 정책적 차원에서 이루어지는 게 보통이다. 따라서 입법 심의의 중심이 되는 위원회가 충실히 운영되는 정도는 지방의회 자치법규 심의과정의 핵심이 된다고 볼 수 있다.

<그림1> 지방의회 의안 심의 절차¹⁾



1) 충청남도 계룡시의회 홈페이지
http://council.gyeryong.go.kr/html/council/role/role_0304.html

일반적으로 지방의회에서 조례안의 발의 주체는 크게 셋으로 나뉜다. 자치단체장이 발의하는 경우, 교육감이 발의하는 경우, 지방의회 의원이 발의하는 경우가 그것이다. 그런데 실질적으로 지방자치단체장의 발의는 다시 둘로 나뉘는데 그 중 하나가 주민의 조례제정 청구에 의해 지방자치단체장이 발의하는 경우이다. 주민 조례제정 청구제도의 경우 일정 수 이상의 주민의 서명이 필요하고, 조례안의 적법한 형식적 요건을 갖췄다면 지방자치단체장이 의회에 안건을 제출함으로써 발의가 이루어진다. 따라서 지방자치를 각 지역 주민의 수요에 대한 반응성과 효율성을 제고시키는 것으로 이해한다면 주민조례제정 청구에 의한 조례안의 원활한 심의와 제정은 곧 지방 정부 정책 및 행정의 민주성과 합리성을 증진시키는 일이 될 것이다.

3) 지방의회 입법기능의 중요성

지방의회에서 조례의 제정 기능이 중요한 이유를 살펴보면(이기우, 2008), 첫째, 지역 정책의 계속성과 체계성을 부여하기 위해서이다. 지방자치단체가 업무를 체계적으로 지속하여 수행하기 위해서는 조례로 입법화하는 것이 바람직하다는 의미이다. 또한 조례의 제정이나 개정, 폐지는 법률에서와 같이 주민의 대표기관인 지방의회의 심의를 거침으로써 주민의 의견을 간접적으로 반영한다. 이러한 과정을 거쳐 제정된 조례로 표현된 정책은 수시로 변경하기 어렵기 때문에 정책의 지속성을 갖게 한다고 볼 수 있다. 둘째, 지역 특성을 반영하는 정책을 수행함으로써 지방 정치의 활성화가 가능하다. 국회에서 제정하는 법률은 전국적으로 모든 국민에 대해 적용되는 것이 원칙이다. 따라서 지역 주민의 요구를 반영하는 것이 어렵다. 반면 조례는 제정하는 과정에서 주민의 정책 수요와 정보, 지식 등을 충분히 활용할 수 있다는 장점을 지닌다. 이 과정에서 조례의 대

상이 되는 사안에 대하여 지방 자치가 활성화될 수도 있다. 셋째, 입법권의 분권화를 통해 위험을 분산시키고 정책 경쟁을 촉진시킬 수 있다. 중요한 정책적 결정을 전국적으로 동일하게 시행하는 경우, 실패를 방지하기 위해 최선의 정책보다는 차악의 정책을 채택하는 경우가 발생한다. 반면 지방마다 다양한 내용의 조례를 제정하는 경우 그 조례가 잘못되어도 그로 인한 폐단은 그 지역에 국한된다. 또한 지역별로 성공 사례를 학습하여 보다 나은 입법기능을 불러오기도 한다.

2. 주민참여와 주민조례 제정 및 개·폐청구제도

1) 주민참여의 의의

주민조례 제정 및 개·폐청구제도는 주민들의 참여에 의해 이루어지는 민주주의의 과정이자 수단이므로 주민 참여에 대해 개략적으로 정리하는 것이 필요하다. 주민참여는 정책 결정이나 집행 과정에 지역 주민과 시민이 관여하여 의견을 투입하는 과정이다. 주민참여와 시민참여를 구분하는 학자(이승중·유희숙, 1994)에 의하면 주민참여는 정책과 이해관계가 있는 주민들이 정책결정과 집행 과정에 참여하는 것이다. 반면, 시민참여는 직접적인 이해관계가 없는 일반 시민들이 정책과정에 능동적으로 참여하여 자신의 의견을 투입하는 과정으로 정의한다. 하지만 우리나라 지역 또는 지방자치단체 수준의 참여가 곧 지역 주민들의 참여이고 대부분 정책으로부터 직접·간접적인 이해관계를 가진 주민들이므로 시민참여와 주민참여의 구분 필요성은 현실적으로 높지 않다고 보는 견해도 존재한다(하혜수·양기용·김용창·하혜영·문상현, 1997). 중앙정부의 경우 헌법 개정에 있어서의 국민투표제가, 지방정부의 경우 주민투표제, 조례제정 개·폐청구제도, 주민소송, 주민소환 제도 등이 마련되어 있다.

우리나라의 주민직접참여제도는 1991년 「지방자치법」에서 도입되지 않았으나 이후 지방자치법의 개정으로 점진적으로 도입되었다. 2000년 3월부터 주민감사청구제도와 주민발의제도(조례의 제정 및 개·폐청구제도)가 도입되었다. 그리고 2003년 「지방분권특별법」이 제정되면서 2004년 주민투표제도, 2006년 주민소송제도, 2007년 주민소환제도가 도입·시행되었다. 또한 지방자치단체의 조례를 통해 주민참여제도가 도입된 것으로는 2004년의 주민참여예산제도를 들 수 있다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 조례에 기반

하여 실시되었으나 2011년 「지방재정법」의 개정²⁾에 의해 전국 모든 지방자치단체에서 의무적으로 시행되고 있다(김찬동·김귀영, 2012).

2) 주민참여의 필요성과 부작용

지방 정부에서의 주민참여는 다음과 같은 필요성을 지닌다. 첫째, 주민의 참여는 정책의 정당성과 순응도를 제고시킬 수 있다. <그림2>에서 보듯이 우리나라의 경우 지방선거의 투표율은 대체적으로 국회의원 선거에 비해 낮은 수준이다²⁾. 이는 지방의회나 지방자치단체장의 정치적 정당성이 중앙정부의 그것에 비해 취약함을 의미한다고 볼 수 있다. 주민의 생활에 미치는 영향력은 중앙정부보다 지방정부가 더욱 직접적이고 지속적이며 연계적인데 반해 정당성과 책임성은 약하다고 볼 수 있는 것이다. 그럴 경우 주민의 행정수요에 따른 정책이 형성될 가능성과 집행된 정책의 책임성은 낮아질 확률이 크다고 본다. 따라서 주민 참여의 활성화는 정책 결정과정에서 주민의견을 수렴하여 정책적 정당성을 높일 수 있고 집행과정에 있어서도 주민들의 순응을 이끌어 내는 효과가 있다고 볼 수 있다(길종백·하정봉, 2005).

둘째, 주민참여는 주민 생활에 영향을 미치는 정책에 대해 다수 주민들의 직접적인 의사를 반영할 수 있는 가능성이 중앙정부에 비해 더 크다(이달곤, 2004). 즉 지방자치단체의 경우 개별 정책의 대상 집단을 파악하기가 상대적으로 쉽고 지리적 근접성으로 인해 주민간의 연계성을 원활하게 증진시킬 수 있다. 이승중(1997)에 따르면 지방정부 차원에서의 주민 참여는 중앙정부 차원에서의 참여보다 상대적으로 용이하다고 인식된다. 즉, 지방자치제도의 실시는

2) 중앙선거관리위원회 (2010), 전국동시지방선거 투표율 분석 (www.nec.go.kr)

공공의사 결정 과정에 대한 시민의 접근성과 영향력 제고를 통해 시민참여를 확대시키는 직접적인 도구로 작용한다.

<그림2> 역대 투표율:지방선거, 국회의원선거,대통령선거



다른 한편, 과도한 주민 참여는 의회 권위의 실추, 선동이나 매수 행위 만연, 시간과 비용의 비능률성, 상위 계층 또는 일부 주민의 과도한 영향력 행사로 인한 공정성 손상 등 부정적 효과가 지적되기도 한다(이승중, 2005). 특히 참여의 내용이 공익과 조화되는 경우라 할지라도 주민의 참여가 소기의 효과를 얻기 위해서는 최소한의 참여 수준이 요구된다. 그런데 우리나라의 경우 참여 자체가 매우 저조했으므로 그간 양적 확대에 치우친 관심을 기울였다는 평가를 받는다. 이 과정에서 참여 활동 자체에 대한 부정적 인식이 증대되어 오히려 시민의 정당한 주권행사를 저해했다는 비판이 제기된다(이승중, 1997). 박희봉(2006)은 저소득 계층의 경우 생계 유지 때문에 자신의 이익과 관련된 문제에 참여할 시간이 부족하고, 다른 주도자의 설득에 동조하는 경향이 있어 특수 계층을 위한 조례가 통과될 수 있다고 지적한다. 오히려 주민 참여의 확대가 이기적이고

분과적인 이익의 난립을 가져올 수 있다는 것이다.

3) 주민조례 제정 및 개·폐청구제도의 의의와 절차

주민조례 제정 및 개·폐청구제도는 ‘일정 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개정, 폐지를 청구할 수 있는 제도’를 의미한다³⁾. 직접 민주주의 제도로서 서구의 주민발의제도는 직접발의와 간접발의의 두 가지 형태가 있다. 직접 주민발안은 주민이 일정 수의 서명이 있는 청원에 의해 법안을 투표에 부의하여 의결하는 제도이다. 간접 주민발안은 주민이 일정한 유권자들의 서명을 받은 후에 청원안을 의회에 제출하여 심의를 받는 제도이다. 우리나라는 주민에 의해 청구된 조례안을 지방자치단체의 장이 공식적으로 지방의회에 부의하는 ‘간접 발의’ 형식을 지닌다. 이러한 면에서 주민발의제도(the initiative)⁴⁾를 시행 중인 미국, 스위스, 캐나다 등의 경우와 다르다. 우리나라와 달리 서구의 간접 주민발안제도는 일정 기간이 경과된 이후에도 법안이 가결되지 않거나 수정 가결된 경우 추가 서명을 받아 주민투표에 부의할 수 있다(김명연, 1999). 즉, 우리나라의 주민조례 제정 및 개·폐청구제도는 주민이 의제를 직접 설정할 수 있다는 점에서 직접 참여의 의미를 가지지만 결정은 의회에서 이루어진다는 점에서 절충적이라고 할 수 있다. 또한 서구의 간접 발안제와 달리 의회가 수정 의결 또는 부결할 경우 주민들이 후속 조치를 취할 수 없다는 점에서 차이가 있다.

3) 「지방자치법 제 15조」

4) 주민발의제도(the initiative)는 유권자가 직접 법률안을 기초하고 찬반 논의를 거쳐 주민투표로 법률안을 확정짓는 것을 의미한다. 서구에서는 주로 주민발의를 ‘시민에 의한 법률제정(citizen lawmaking)’ 또는 ‘직접입법(direct legislation)’이라 하여 본질을 표현하고 있다(김영기, 2005).

<그림3> 주민조례 제정 및 개·폐청구제도 절차



「지방자치법」상 주민조례 제정 및 개·폐청구제도의 세부 내용 및 절차는 <표2> 와 <그림3>과 같다⁵⁾. 주민조례 제정 및 개·폐청구제도가 시행된 초기에는 20세 이상 주민의 20분의 1 이상의 연서를 청구요건으로 하였다. 서울시의 경우 14만 명 이상의 서명을 2달 안에 받아야 주민 발의에 의한 조례개폐청구가 가능했을 정도로 시행이 쉽지 않았다. 그런데 2006년 「지방자치법」의 개정에 따라 청구인 수가 50만 이상 대도시의 경우 19세 이상 100분의 1 이상 70분의 1이하, 시·군·자치구의 경우 19세 이상 50분의 1 이상 20분의 1이하의 범위로 각 지방자치단체의 조례로 지정할 수 있게 변경되었다. 2009년에는 국내 거소 재외국민, 등록외국인 등의 청구권이 확대되었다.

5) 「지방자치법 제 15조」 참고

<표 2> 주민조례 제정 및 개·폐청구제도 세부내용

구분	주요내용
근거 법령	<p>▶ 「지방자치법 제 15조(조례의 제정과 개폐청구), 제 15조의 2(주민청구조례안의 심사절차)」</p> <p>▶ 「지방자치법 시행령 제 11조(주민 총수의 공표), 제 12조(청구인의 대표자 증명 등), 제 13조(서명요청 절차), 제 14조(청구인 명부의 작성 등), 제 15조(청구인 명부의 제출), 제 16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등), 제 17조(청구요건 심사)」</p>
청구 권자	<p>▶ 19세 이상 주민</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 자치단체 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 자 - 해당 자치단체의 국내 거소 신고인 명부에 올라있는 국민 - 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서, 해당 자치단체 외국인 등록대장에 올라와 있는 자
청구 방법	<p>▶ (인구 50만 이상의 대도시) 19세 이상 주민총수의 1/100 이상 1/70 이하의 범위에서 조례가 정하는 주민의 연서</p> <p>▶ (시·군 및 자치구) 19세 이상 주민총수의 1/50 이상 1/20 이하의 범위에서 조례가 정하는 주민의 연서</p>
청구 제외 대상	<p>▶ 법령위반 및 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수·감면에 관한 사항</p> <p>▶ 행정기구 설치·변경 사항 및 공공시설 설치 반대에 관한 사항</p>
주민 총수 공표	<p>▶(시 기) 매년 1월 10일까지</p> <p>▶(기준시점) 전년도 12월 31일 현재</p> <p>▶(주 체) 지방자치단체장(시·도 및 시·군·자치구별)</p>
대표자 증명서 교 부	<p>▶ 청구인 대표자는 자치단체장에게 문서로 대표자증명서 발급 신청</p> <p>▶ 자치단체장은 대표자 증명서를 교부하고 취지 및 이유 등을 공표</p>
서명 운동	<p>▶ 공표가 있는 날로부터 광역 시·도는 6개월 이내, 기초 시·군·자치구는 3개월 이내에 주민에서 서명 요청. 단, 선거기간은 불산입.</p>

구분	주요내용
	▶ 성명, 주민번호, 주소, 서명일자 기재 후 날인
청구인 명부 제출	▶ 서명요청기간 경과일로부터 광역 시·도 는 10일 이내 시· 군·자치구는 5일 이내 ▶ 자치단체장은 대표자 성명, 주소, 청구취지 및 이유, 청구 인 명부 열람기간 및 장소, 이의신청 방법 등을 공표
청구인 명부 열람 및 수리	▶ 자치단체장은 적법한 절차와 내용을 갖춘 경우 청구 수리 해야 함 ▶ 청구를 수리 또는 각하하려는 경우 미리 조례규칙심의회 의 심의를 거쳐야 함. 각하의 경우 대표자에게 소명 기회 부 여해야 하고 수리의 경우 수리한 날로부터 60일 이내에 지방 의회에 부의해야 함
조례안 의회 제출	▶ 청구 수리후 자치단체장이 의회에 부의하고 청구서 내용 대로 조례안 작성. 단체장 의견 첨부 가능함

3. 정책 확산과 시간에 관한 이론

1) 정책 혁신과 확산에 관한 이론

정책 혁신(policy innovation)이란 정책 문제를 해결하기 위한 새로운 대안을 의미한다(Rogers, 2010). 정책 확산(policy diffusion)이란 특정 사회 문제에 대한 해결방안을 형성한 지역과 인접한 다른 지역들이 동일한 정책을 채택하는 현상을 의미한다(Berry & berry, 1994). 정책 확산 이론의 선구적 학자인 Walker(1969)는 정책의 혁신을 미국 주정부가 새로운 정책을 ‘입법 형태’로 채택하는 것으로 정의하고 88개 정책 내지 법안의 채택 속도를 지수화하여 혁신 점수를 산출한 바 있다. 한편, Rogers(2010)의 확산 양태에 대한 설명에 따르면 혁신이 확산되는 양상은 시간의 흐름에 따라 누적되면서 s자 형태를 나타낸다.

정책의 확산을 분류하는 방식은 크게 확산의 동기, 속도, 방향으로 나눌 수 있다. 먼저 확산의 동기는 사회적 학습, 경제적 경쟁, 정치적 압력 등에 의해 분류된다. 점증주의 이론은 주정부들이 사회 문제를 해결하기 위한 일종의 지름길(short cut)로서 다른 정부에서 이미 도입한 정책을 수용한다고 본다(Berry & 김대진, 2010). 경제적 경쟁에 의한 확산 기제는 상업자본이 이탈하는 것을 막기 위해서 다른 주정부에 존재하는 정책을 채택하기도 하고(Gray, 1994), 보조금 등의 경제적 이점을 획득하기 위해서도 정책을 받아들인다고 본다. 마지막으로 정치적 압력에 의한 확산 기제는 유권자나 시민단체, 이익집단 등의 정치적 요구로 인해 정책을 채택하게 되는 경우를 의미한다. 공공조직에 고객 중심의 신공공관리 방식이 도입된 경우를 정치적 압력에 의한 정책 확산으로 보는 연구도 존재한다(Berry & 김대진, 2010).

<표3> 정책혁신 확산의 종류6)

분류 기준	개념	특징
확산의 동 기	사회적 학 습	앞서 정책을 채택한 국가 혹은 정부를 일종의 정책 실험 선례로 삼아 성공한 정책의 이점을 학습. 문제 해결의 일종의 지름길(short cut)로서 정책 수용.
	경제적 경 쟁	다른 국가 혹은 정부보다 경제적 우위를 점하기 위하여 새로운 정책을 경쟁적으로 도입하면서 정책 확산 발생
	정치적 압 력	다른 국가 혹은 정부가 시행 중인 정책에 대해 국민 혹은 주민들이 정책의 도입을 강력하게 요구하여 확산 발생
확산의 속 도	초기	선도적으로 정책을 수용하는 국가 혹은 정부를 의미. 대부분 정책의 분석능력을 갖추고 정책 분석을 수행할 자원이 많은 대도시정부나 선진국의 역할이 이에 해당함. 차후 후발국가 혹은 정부에 일종의 실험실(policy experiment laboratory)을 제공하는 역할.
	중기	중간적 속도를 지닌 정책 채택 주체
	느림보	초기 채택자나 중기 채택자에 비해 가장 늦게 정책을 채택하거나 정책을 채택하지 않은 정부 혹은 국가.
확산의 방 향	수직적 확 산	상위 정부 혹은 국제기구로부터 하위정부 혹은 개별 국가로 정책이 확산되는 방식과 (top down) 하위 정부 수준에서 상위 정부 수준으로 정책이 확대되는 경우(bottom up)로 나뉨
	수평적 확 산	경계를 공유하는 이웃 정부로부터 정책이 확산되거나 지리적으로 인접하지는 않았지만 비슷한 수준의 사회,경제적 조건을 지닌 정부로 정책이 확산됨을 의미.

6) Berry & 김대진, 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래, 한국정책학회보, 19(4) 참고하여 재구성.

한편, 정책 혁신의 주체는 확산 속도에 따라서 초기, 중기, 느림보 채택자로 나뉜다. 주로 국제정치 분야의 연구에서 산업화, 전자정부 서비스, 국가 간 사회안전망 정책 등을 다룰 때 사용되는 개념이다. 또한 정책 확산은 방향에 따라서도 수직적 확산과 수평적 확산으로 나뉜다. 수직적 확산은 행정구역이나 통치 구조상 권역이 다른 정부 간에 정책이 전이 되는 현상을 의미하고 수평적 확산은 비슷한 수준의 정부 간에 정책이 확산되는 경우를 의미한다(Shipan & Volden, 2006).

<표4>Berry & Berry의 정책 확산 통합 모형(Unified Model)

주요 요인	정책혁신 확산 모형과 변수		통합모형
인구사회학적 & 경제적 요인	내부 결정 요인 모형	교육수준, 소득, 재정, 그 외 정책 수요	동기요소 (Motives)
제도 & 환경적 요인		정치이념, 정당경쟁, 종교적 태도, 법령 및 제도	장애요소 (Obstacles)
공간적 요인	지역 확산 모형	경쟁, 사회적 학습, 정치적 압력, 재정자원	자원요소 (Resources)

정책 확산 연구의 핵심 연구문제를 요약하자면 “왜 어떤 지방 정부는 다른 지방 정부보다 더 빠르게 정책 혁신을 수용하는가”와 “새로운 정책 대안이 지방 정부 간에 확산되는 데 영향을 끼치는 요인은 무엇인가”이다. 초기 정책 확산 연구는 이러한 연구 문제에 대해 인구학적 요인, 정치적 요인, 지역적 요인, 정책행위자 요인 등이 영향을 미친다고 답하였다. 초기 연구의 모형은 정부 내부의 요인들이 정책의 확산을 결정짓는다고 본 것이다. 이후 Berry & Berry(1990)은 통합모형을 고안해냈는데, 내부 결정 요인 뿐만 아니

라 외부 결정 요인으로서 공간적 확산에 주목하였다. 공간적 확산은 상위 정부와 하위 정부 간에, 혹은 인접한 이웃 정부 간에 정책의 채택과 확산에 영향을 준다고 보는 개념이다.

2) 정책 · 입법 결정과 시간에 관한 이론

사회과학 여러 분야에서 ‘시간’은 직·간접적으로 다뤄져왔다. 특히 정책 연구에 있어서 암묵적으로나마 시간은 중요한 변수로 상정되었다. 예를 들어 점증주의는 일정한 시간간격을 기준으로 특정 정책이 점증적으로 증가한다는 것을 주장한다는 측면에서 시간변수를 포함하고 있다(Lindblom, 1980). 쓰레기통 모형의 경우 정책 결정의 네가지 흐름이 우연히 만나는 상황을 의사결정이 이루어지는 원인으로 본다(Cohen et al., 1972). 정책변동(policy change)에 관한 이론은 정책 변화의 판단 시점에 따라 정책 변화의 과정이나 결과가 달라질 수 있다고 본다(Pressman & Wildavsky, 1979). 그리고 정책 연구에서 시간은 여러 차원을 갖는다. 임도빈(2007)은 조직 관리 측면에서 시간을 ① 지속(duration) ② 시점(temporal location) ③ 순서(sequence) ④ 시한(deadline) ⑤ 주기(cycle) ⑥ 리듬(rhythm) 등 6가지 차원으로 구분했다. 한편 민병익·이시원(2010)은 시간을 ① 시간적 선후(sequence) ② 시차(time lag) ③ 소요시간(duration) 및 적시성(timing) ④ 성숙시간(maturation) ⑤ 속도(speed) 등 5가지로 구분한 바 있다.

III. 선행연구 검토

1. 입법기능에 관한 선행연구

1) 국회 입법 기능에 관한 선행연구

국회의 입법 과정에 대한 기존의 연구는 개별 입법에 대한 사례 연구와 접수 법안의 수, 가결 법안의 비율 등 종합지표를 활용한 국회 생산성 평가 연구로 크게 나뉜다. 국회 입법 활동을 전반적으로 평가한 연구는 의원 발의의 중요성을 강조하면서 저조한 의원 발의 활동에 대한 비판과 개선방안을 모색하였다(박찬표,2002). 의원 발의가 상대적으로 활성화된 이후의 연구는 활성화의 요인과 의원 발의의 특징을 분석하는 시도가 다수를 이루었다(장성훈, 2005; 최준영,2006; 서현진·박경미, 2009; 유현중,2010). 한편으로 국회의 상임위원회 및 법안심의 소위원회 회의록 분석을 통해 의사결정과정을 질적으로 분석한 연구도 존재한다. (박경돈,2009; 권은실·이영환,2012).

2) 지방의회 입법 기능에 관한 선행연구

그동안 지방의회의 권한과 지위, 집행기관의 관계, 지역주민의 대표기능, 조례제정, 조례발의, 지방의회의원의 능력과 지방의회 운영성과나 의정활동평가 등 다양한 주제에 대한 연구가 진행되었다(강경태, 2008:45). 지방의회의 입법기능과 관련된 연구 경향은 대체적으로 지방의회의 조례안 발의실적 등을 분석하여 입법기능 활성화를 위한 대안을 제시하는 연구들이 주를 이루고 있다(이혜영, 2006; 강경태,2008; 이기우, 2008; 박노수,2010). 강동식 외(2008)는 제주특별자치도의회 의원 발의실적 분석을 시도하였으나

이는 주로 법률적 접근 방식에 기인하였다. 반면, 입법 기능에 중점을 둔 실증적인 연구논문은 많지 않았다(하세현,2005; 강경태,2008; 하혜영·이정진, 2011; 박윤희,2011). 지방의회의 조례안을 분석한 실증논문들의 경우도 의회 대수별로 조례안의 처리 실적 등을 중심으로 분석하였다. 또한 특정 지역의 조례안을 분석하거나 특정 주제의 조례안이 통과된 사례 연구를 진행한 경우가 대부분이다. 따라서 본 연구에서는 기초자치단체별로 주민에 의해 발의된 학교급식조례안을 대상으로 하여 조례 가결 여부와 의결까지의 소요일수를 실증적으로 분석하고자 한다.

2. 주민참여와 주민조례제정 개·폐청구제도에 관한 선행연구

1) 주민참여에 관한 선행연구

주민참여에 관한 연구는 1990년대 들어 본격화되기 시작했다. 지방자치단체들의 개별 정책과정에 대한 시민참여에 관한 연구(김정훈, 1993; 정희성·김미숙, 2000; 정준금, 2001), 주민참여의 수준과 참여 활성화에 관한 연구(김태룡·안희정, 2003; 유재원, 2003; 이해영, 2007), 전반적인 참여 제도의 도입에 관한 연구(이승중, 1997; 한상일, 2003; 최미옥·이재성, 2005), 직접 민주제적 참여제도에 관한 연구(김인·류춘호, 2001; 류호상, 2001; 김현조, 2003; 홍일표·하승수, 2003; 백승주, 2004) 등이 있다. 김성호(2004)는 조례제정 개폐청구제도의 전반적인 운용상황과 제도 보완 방안을 제시하고 있다. 길종백과 하정봉(2005)은 조례제정개폐청구제도의 사례로서 전라남도 학교급식 조례제정 운동의 전개 과정에서 나타나는 행위자들 간의 상호작용을 분석한 바 있다.

2) 주민조례 제정 및 개·폐청구제도에 관한 선행 연구

주민조례 제정 및 개·폐청구제도 관련 연구는 제도 시행 10년의 역사에 비해 많지 않다. 기존 연구는 제도 운영 현황을 살펴서 보완 방안을 제시하거나(김성호, 2004; 박희봉, 2006), 특정 사례를 통해 제정 과정에 초점을 맞추거나(서희정, 2002; 길종백·하정봉, 2005; 우필호, 2005; 박승진, 2008; 박현희, 2008a, 2008b; 이영원, 2009), 다른 나라의 제도와 비교연구를 시행한 것(백승주, 2004; 김영기, 2008)으로 유형을 나눌 수가 있다. 대부분의 기존 연구는 한국의 주민조례

제정개폐청구제도가 실질적으로 어떠한 특성을 지니는지에 대한 전체적이고 실증적인 분석은 실시하고 있지 않다. 박현희(2010)는 2000년부터 2008년까지의 주민발의 운영현황을 전체적으로 개관하여 참여주체, 이슈, 효과별로 분석한 바 있다. 이는 한국의 주민발의의 실질적 운영 현황을 개괄적으로 살펴보았다는 데 의의가 있다. 그러나 누가 조례제정 과정에 참여하는지, 어떤 목소리가 대표되는지, 얼마나 반영되는지에 대한 정량적 분석에 그쳐 왜 그러한 특성이 나타나는지에 대한 답을 내지 못하고 있다고 할 수 있다. 또한 대부분의 기존 연구들은 단일 지역 사례 분석에 국한되는 한계를 지닌다.

3. 정책 혁신의 확산과 시간에 관한 선행연구

1) 정책 혁신 확산에 관한 선행연구

정책 확산(policy diffusion)에 관한 연구는 정부의 새로운 정책 수용에 영향을 미치는 요인과 다른 지방 정부로 새로운 정책이 전이되어 가는 현상을 분석하는 연구이다(Stone & Madigan, 2009). 정책 확산과 관련한 미국의 선행연구는 크게 이론적 연구와 경험적 연구로 나뉜다. Walker(1969)는 정책 확산에 미치는 주요 영향 요인으로 내부적 요인과 외부적 요인을 이론적으로 제시하면서 정책 확산 이론을 주창한 바 있다. 그 후 경험적 연구에서는 미국 복권 제도 도입(Berry & Berry, 1990), 금연정책 도입(Shipan & Volden, 2006) 과정 등을 지역적 확산과 시간을 주요 요인으로 다루고 있다. 한편, 국내 선행 연구는 행정 정보공개 조례의 확산(남궁근, 1994; 이승중, 2004), 지방 정부의 혁신 패턴(이종수, 2000), 지역 축제 확산에 미치는 영향 요인(석호원, 2010), 주민참여예산제도의 확산과 영향요인(최상한, 2010), 저소득층 건강보험료 지원 조례 확산의 영향요인(하민지 외, 2011), 학교급식지원조례의 확산의 영향요인(장석준 · 김두래, 2012; 김미선 · 강황선, 2012), 지역사회서비스투자사업 채택 요인과 확산 효과(조근식, 2013) 등 많은 영역에서 이루어진 바 있다.

<표5> 정책확산에 관한 선행 연구 정리

	연구자	독립변수	종속변수	방법
이론 연구	Walker (1969)	정책확산 내부요인, 외부요인(지역확산론) 모형 정립		
	Gray (1973)	복지 및 교육 정책 분야의 정책 혁신과 확산 연구, 확률의 개념을 도입한 연구 방법론 제시		
	Berry & Berry (1990)	정책확산의 내부요인과 외부요인의 통합모형(동기, 장애물, 자원) 구축, 사건사분석방법(Event History Analysis) 제시		
	Berry & 김대진 (2010)	정책혁신 및 확산분야의 주요 국내 연구 성과 정리		
경험 연구	Berry & Berry (1990)	-동기 요인(인구사회학적 요인, 경제적 요인) -장애 요인(제도적 요인, 환경적 요인) -자원 요인(공간적 요인)	미국 주정부 복권제도(1964년~1986년) 도입 여부	이산시간 사건사 분석(EHA)
	남궁근 (1994)	- 내부요인 - 공간요인	전국 기초자치단체 행정정보공개 조례(1992년~1994년) 채택 여부	판별분석 회귀분석
	이승중 (2004)	- 정태적 모형(지역확산 모형, 내부요인 모형) - 시간요인 모형(점감형, 부활형)	전국 기초자치단체 행정정보공개조례(1992년~1998년) 채택률 및 확산 추세	기술통계
	김혜정 이승중 (2006)	- 독립변수: 시민사회 역량(활동역량, 기반역량, 시민역량) - 통제변수: 인적역량, 조직역량, 지역환경	134개 지방정부 주민투표제도, 주민감사청구제도, 행정서비스헌장제도, 시민옴부즈만 제도(1996년~2005년) 채택률 및 수용속도와 정책혁신성	회귀분석
	Shipan	- 수평적(학습, 경쟁,	미국 주정부 및 연	로짓분석

	연구자	독립변수	종속변수	방법
	& Volden (2006)	모방) - 수직적(강제)	방정부 금연정책 (1975년~2000년) 채택 여부	
	배 상 석 (2010)	-외부적 결정요인(이웃 효과, 수도권 도입 경 향) -내부적 결정요인(정치 적 요인변수, 단체장 특 성, 지방재정 요인변수, 인구 요인변수)	수도권지역 50개 지 방정부 출산장려금 제도(2002년~2009 년) 도입 여부	이산시간 사 건 사 분 석 (EHA)
	석 호 원 (2010)	-외부적 결정요인(이 웃시군 지역축제 채택 여부) -내부적 결정요인(선 거시기, 단체장 출신, 지방정부 공무원 수, 자 치단체 인구수, 예산액, 주민수, 재정자립도, 총 세출크기, 문화공간수, 농가세대 비율)	1995년 이후 경기도 지역 기초자치단체 축제 도입 여부	이산시간 사 건 사 분 석 (EHA)
	최 상 한 (2010)	-지역적 확산 모형(이 웃 지방정부 제도 채택 여부) -정치적 요인(단체장 진보성향, 선거득표율, 진보성향 기초의원 의 원 비율) -사회적 요인(지방선거 투표율, 시민단체수, 인 구수) -재정적요인(재정자립 도, 사회복지예산 지출 규모)	전국 기초자치단체 주민 참여예산제도 (2004년~2010년 5월 말) 도입 여부	C O X 회 귀모형

연구자	독립변수	종속변수	방법
	-행정적 요인(주민참여 예산제도 채택에 대한 중앙정부 지원)		
이 석 환 (2011)	-수평적 요인(참고대상 기초자치단체들의 평균 출산장려금의 합) -수직적 요인 (상급 정부 정책 도입 여부) -통제변수 (인구통계학적 요인, 재정적요인, 정치적 요인)	전국 기초자치단체 출산장려조례 (2003년~2009년) 제정 여부 및 출산 장려금 합계	공간 회귀분석
하 민 지 외 (2011)	-단체장 특성요인(소속 정당, 연령, 학력, 경력, 득표율) -환경적 결정요인(진보 성향 의원비율, 사회복지비중, 1인당 지방세, 노인인구비율, 기초생활수급자비율) -공간적 확산 요인(이웃효과, 위험률)	경상도 저소득층건강보험료 지원조례(2006년~2010년) 채택 여부	패널 로짓
김 미 선 강 황 선 (2012)	-재정적 요인(재정자립도, 자체재원, 급식비 지원액) -정치적 요인(선거시기, 단체장의 정치적 성향) -사회적 요인(지역 인구규모, 학생수, 주민 1인당 지방세) -지역확산 요인(광역정부 행정구역 기준 지역효과)	전국 기초자치단체 학교급식지원 조례 (2006년~2010년) 제정 여부	패널 프 로빗
장석준 김두래	-지방정부 이념성향 -학교급식 정책 연합	전국 기초자치단체 학교 급식 조례	사건사 분석

	연구자	독립변수	종속변수	방법
	(2012)	<p>활성화</p> <p>-지방정부 이념성향과 학교급식 정책 연합의 활성화</p> <p>-기타요인(지방정부 전체 세출예산 중 의회비 지출 비중, 이웃효과, 지방정부 규모, 지방정부 재정자주도, 지방 교육 수준, 인구규모)</p>	(2003년~2011년) 채택 여부	
	조근식 (2013)	<p>-재정적 요인(지방세, 세외수입, 주민세, 재산세)</p> <p>- 정치적 요인(기초자치단체장소속정당, 정치제도 통제, 지방선거)</p> <p>- 이익집단 요인(종합사회복지관, 사회복지법인)</p> <p>- 수요적 요인(기초생활보장수급자, 서비스수혜대상 인구, 주민등록인구)</p> <p>- 지역확산 요인 (인접정부 정책채택률, 정부간 협력)</p>	전국 기초자치단체 (230개) 지역사회서비스투자산업(2008년~2010년) 도입 여부	로짓분석

정책 확산에 있어서 지금까지의 많은 연구들은 정책의 채택 여부에 초점을 두어 왔다. 즉, 어느 한 지방정부에서 새로 도입한 정책을 다른 지방 정부에서도 도입하는가, 그렇다면 도입을 결정하는 요인은 무엇인가 등을 중점적으로 분석해왔다. 그러나 김혜정과 이승중(2006)이 지적하듯이 정책 확산에서 시간적 요인에 주목하는

것은 매우 중요하다. 남궁근(1994)은 국내 선행 연구로는 최초로 지방행정정보공개조례 확산에 미치는 내부적 결정요인으로 지방의회 규모, 지방의원 연령, 지방선거 투표율, 인구규모, 주민 교육 수준 등을 설정하였고 외부적 결정요인과 시간요인은 간단히 다루었다. 이승중(2004)은 전국 기초자치단체 행정정보공개 조례 채택률과 확산 추세를 다루면서 내부적 결정요인, 외부적 결정 요인과 더불어 시간 요인을 제시하였다. 그러나 내부적 결정요인은 분석하지 않았으며 시간의 종류를 확산 절감형과 확산 부활형으로 분류하여 사례분석을 하는데 그쳤다. 이달곤(2005)은 지금까지 정책이나 행정 연구에 있어 시간의 차이나 순서, 지체 혹은 간격 등을 중요한 변수로 다루어오지 않았다고 지적한다. 따라서 정책혁신의 확산과정을 분석할 때 시간적 변수에 관심을 기울이고 시간적 차이를 가져오는 영향요인이 무엇이고 서로 어떠한 상관관계를 갖는지 분석하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 전통적으로 정책 확산이론에서 다루었던 정책의 채택 여부 뿐만 아니라, 채택되기까지 걸린 소요시간도 살펴보고자 한다.

2) 정책·입법 결정 시간에 관한 선행연구

정책 결정 시간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 그리 많지 않다. 정정길(2002)은 정책 집행론의 관점에서 정책 간의 시간적 순서와 시차(time lag)를 고려해야 한다고 주장하였다. 임도빈(2003)은 조직론적 관점에서 행정 부처마다 존재하는 시계(time horizon)를 관찰하여 개별적 시간에 따른 행정 관료제의 운영방식을 분석한 바 있다. 임도빈 외(2008)는 참여정부 기간 대통령 주요정책 219개를 대상으로 공식 정책으로 확정될 때까지의 소요시간과 영향요인을 분석한 바 있다. 이 연구는 대통령의 정책 결정 소요시간에 관한 최초의 연구라는 의의를 갖는다. 그러나 법제화가 필요없는 정책만을 대상으로 정책 결정의 행정적 과정을 분석하였으므로 법제화 과

정을 거치는 정책을 대상으로 한 보완이 필요하다는 평가를 받는다
(신현기, 2013).

<표 6> 정책 및 입법 결정 소요 시간에 관한 주요 선행연구

연구자	독립변수	종속변수	대상 및 범위	방법
목진휴 (2009)	주체, 시기, 선거 상임위 구성 제·개정 여부	법률안 통과 소요기간	제 14대- 제 17대 국회 통과법률안 (제·개정)	다중 회귀 분석
박기묵 (2010)	시기, 선거 법률안 종류 상임위 구성 처리건수 국회구성	상임위원회 별 법률안 처리속도	제 14대- 제 17대 국회 통과법률안 (제·개정)	다중 회귀 분석
이시원· 민병익 (2010)	발의주체, 정책유형 상임위원회 처리결과 지방의회 구성	조례결정 소요시간	경상남도 제 5대- 제 8대 의회 제정조례 940개	분산 분석
김준석 (2012)	제안자 및 특성 의안 종류 정책분야 대안여부	법안 생존기간	제 18대 국회 제출 의안자료	경쟁 위험 분석
서인석 외 (2013)	정책 유형 정책집단 특성	정책결정 기간	의원발의 법률안 101개	회귀 분석
신현기 (2013)	개인적 요인 입법환경요인 입법과정상 특수요인	대통령법안 국회 통과 소요시간	김영삼-노무현 대통령 기간 접수된 대통령 법안 1582개	회귀 분석

입법 소요시간에 관한 이론적이고 실증적인 연구가 활발하게 이루어지고 있는 편은 아니다. Taylor. A(2004)는 의회에서 법안이 처리되는 기간에 관한 모형으로서 핵심멤버모형(Pivotal Member Model)을 제시하고 있는데 의회 내 법안처리 속도와 정책행위자 간 관계를 설명한 바 있다. 하세현(1999)은 전후 일본 국회의 심의 기능의 연구를 통해 일본 의회의 상임위원회별 법률안의 전체 심의시간을 제시한 바 있다. 목진휴(2009)는 제 14대 국회에서 제 17대 국회까지 상임위원회에 제출된 법률 제·개정안을 대상으로 통과기간의 차이에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 박기묵(2010)은 상임위원회별로 법률안의 처리속도를 비교하여 영향요인을 발의시점, 대선, 법률안종류, 상임위여당비, 법률안처리건수, 국회 구성 등으로 제시하였다. 김준석(2012)은 경쟁위험분석법(Competing Risks Analysis)을 활용하여 제 18대 국회에 접수된 의안을 대상으로 입법처리 시간과 결과를 실증적으로 분석하였다. 서인석 외(2013)는 국회와 서울시의회의 예산결산특별위원회 회의록을 분석하여 의원발의 법안 통과 과정에서 나타나는 행태를 정책 유형과 정책대상 집단별로 비교 분석하였다.

대부분의 입법 결정 시간과 관련된 연구는 국회의 입법과정 분석에 관련된 것이라는 점에서 지방정부 정책 결정 및 입법에 관련한 연구의 필요성을 찾을 수 있다. 사실상 대부분의 정책은 법제화 과정을 거쳐 실현된다는 점에서 정책 시간에 관한 연구는 입법 소요 시간에 관한 연구와 밀접한 연관성을 가진다고 볼 수 있다. 따라서, 지방의회의 조례 제정 소요일수에 관한 연구는 곧 지방 정부 정책 결정 시간에 관한 연구라고 할 수 있다. 그러나 지방의회의 조례 제정 소요시간을 다룬 연구는 매우 드물다(이시원 · 민병익,2010).

이시원과 민병익(2010)은 조례의 결정에 소요되는 단계별 시간에 영향을 미치는 요인들을 분석한 바 있다. 그 세부적 요인들로 정

책유형, 발의자, 상임위원회, 상임위원회의 처리 결과, 의회의 대수 등을 상정하였다. 이를 통해 경상남도 의회의 조례 제정 소요시간의 차이를 가져오는 요인들을 분석하였다는 함의를 지닌다. 하지만 영향요인이 의회 내부적 요소에 한정되어 있어 지방의회의 정치적 측면을 간과했으며, 하나의 지방 정부 조례 제정 소요시간을 연구의 대상으로 했다는 한계를 지닌다. 지방자치제도의 원활한 시행의 핵심이 지방 정부의 입법기능 및 정책 결정에 있다고 가정한다면, 전국적으로 확산된 지방정부 정책을 대상으로 다양한 영향요인을 추론하여 제정소요시간의 차이를 밝히는 연구가 필요할 것이다.

IV. 전국 학교급식 관련 조례 현황

1. 「학교급식법」의 변천 과정

학교급식 관련 조례를 살펴하기에 앞서 상위 근거법으로서 기능하는 「학교급식법」의 변천과정을 살펴볼 필요가 있다. 「학교급식법」은 1980년대 복지국가 건설에 발맞추어 학교급식의 기본방향을 종래의 구호적 급식에서 건전한 심신발달을 위한 영양급식으로 전환하기 위해 제정되었다. 1990년대 이후 국가 경제 상황이 호전됨에 따라 급식의 전국적 확대와 급식의 질 향상에 대한 관심이 사회적으로 부각되면서 「학교급식법」 개정이 1996년에 이루어진다. 이로 인해 기존의 급식대상의 범위가 확대되고(모든 초·중등학교 재학생 중 결식학생) 민간위탁 급식이 허용되었으며 급식 경비는 국가 또는 지방자치단체가 부담하되 국가가 100분의 50 이상을 부담하도록 명시하였다(공은배 외, 2011).

2003년부터 초·중·고등학교 전면급식이 실시됨에 따라 양적 확대 정책을 수요자 중심의 질적 확대 정책으로 전환하기 위해 당시 교육인적자원부는 2004년 학교급식법 전부 개정안을 국회에 제출하였다(하봉운 외, 2011). 동 법안이 국회에 계류 중이던 2006년 6월 수도권 지역 위탁급식의 대형 식중독 사건이 발생했고 이를 계기로 신속히 학교급식법 전부개정안이 통과되었다. 이로 인해 학교급식 경비부담에 있어서 학부모 부담이 줄었고, 임의규정이었던 학교급식 위원회 운영이 의무화되었다. 또한 종전 법률에서 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자, 차상위계층 중 일부만을 급식비 지원 대상으로 삼았던 것과 달리 한부모가정 보호대상학생, 도서 벽지지역 및 농어촌지역 재학생까지 확대하여 명시하였다. 그리고 학교급식 위생·안전관리 규정을 마련하였으며 직영급식을 원칙으로 삼았으며 학

교급식관련 징계 및 처벌 조항을 도입하였다. 2006년의 학교급식법 전면 개정은 학교급식의 전반적인 체계에 관한 개선책이었다. 한편으로 직영급식이 증가하는 계기가 되면서 학교급식 지원 정책과 관련한 지방정부의 재정적 부담이 강화되기도 하였다.

<표7> 학교급식법 변천 과정

구분	1981년 제정	1996년 개정	2006년 개정
목적	-학생의 건전한 심신 발달을 도모, 국민식생활 개선	-좌동	-학교급식 질 향상, 학생의 건전한 심신 발달, 국민의 식생활 개선
급식운영 방식	-직영 원칙, 중·고교는 학교운영위원회 심의를 거쳐 위탁 가능	-위탁급식 제도 도입	-직영 원칙 -부분 위탁제 도입
급식비 지원	-농어촌 및 도서벽지 초등학교 식품비 지원 규정	-저소득층 학생 급식비 지원 규정 (국고 50%)	-저소득층 및 농어촌 지역 기타 필요한 학생 급식비 지원 규정, 국고지원 비율 삭제
경비부담	-시설 및 설비: 학교설립경영자 -그외 경비: 학부모 부담원칙, 국가·지방자치단체 지원 가능	-시설 및 설비: 학교설립경영자 -그외 경비: 학부모 부담원칙, 국가·지방자치단체 지원 가능 -급식비: 학부모 부담원칙, 국가·지방자치단체 지원 가능	-시설 및 설비: 학교설립경영자 부담, 국가 또는 지방자치단체 지원 -식품비: 보호자 부담원칙, 국가·지방자치단체 지원 가능 -운영비: 학교설립경영자 부담원칙, 보호자 부담 가능
급식관리 체계	-학교급식전담직원 배치(학교장) -영양전문직원 배치	-전담직원 배치(위탁업자) -영양전문직원	-학교급식위원회(교육감) -급식지원심의위원

구분	1981년 제정	1996년 개정	2006년 개정
	(시·도교육감, 시·군 교육장)	의 배치(교육감, 교육장) - 학교급식 후원회(학부모, 법인, 단체 또는 개인)	회(지자체):임의기구 - 학교급식소위원회(단위학교) - 급식관계직원(영양사, 조리사)의 배치 - 학교급식후원회 제도 폐지
식재료 기준	-	-	-식재료품질관리 기준
학교급식 지원센터	-	-	-지자체 소속 하 근거 규정 마련
기타	-	- 공동급식시설 설치 가능 -도급경비로 식품비 지출가능 규정 삭제	-영양관리 기준 및 위생, 안전기준 마련 -벌칙제도 도입

2. 기초 자치단체 학교급식 관련 조례 제정 현황

학교급식 관련 조례는 현재 230개 기초자치단체 중 223개 단체에서 제정되어 있다. 2013년 11월 현재 조례 공포일을 기준으로 전국 기초자치단체의 학교급식 관련 조례 현황은 <표8>에 나타나 있으며 이를 보다 상세하게 나타낸 것이 <표9>이다⁷⁾. 현재 16개 광역자치단체 모두 학교급식 관련 조례가 제정되어 있다. 반면, 기초자치단체의 경우 다소 차이가 있다. 서울시의 경우 강남구를 제외한 24개 기초자치단체에서 학교급식 지원조례를 제정하였다. 강남구의 경우 1997년 의원발의 형태로 ‘서울특별시 강남구 교육경비 보조에 관한 조례’가 제정되어 있다. 부산시의 경우 16개 기초자치단체 가운데 15개의 기초자치단체에서 학교급식 관련 조례를 제정하고 있으며 동구의 경우 2006년 ‘교육경비 보조에 관한 조례’가 제정된 이래 학교급식 관련 조례는 제정되지 않았다. 한편, 부산 서구와 부산 진구는 2013년에 친환경 학교급식 지원 조례가 제정되었고 따라서 2012년까지를 시간적 범위로 하는 본 연구의 분석대상에는 포함되지 않았다.

7) 서울시 친환경무상급식 실현 로드맵 연구(2011) 참조 및 안전행정부 자료(www.mopas.go.kr), 자치법규정보시스템 자료(www.elis.go.kr), 각 기초자치단체 법무행정서비스 참고하여 구성.

<표8> 기초자치단체 학교급식 관련 조례 제정 현황⁸⁾

시도	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	계	채택률 (%)
서울 (25)						4	7	9	3	1		24	96
부산 (16)				2		2	6	3		1	1	15	93.7
대구 (8)			1				1		1	1		4	50
인천 (10)			1		4			4				9	90
광주 (5)						3	1		1			5	100
대전 (5)			2	2	1							5	100
울산 (5)			2	2					1			5	100
경기 (31)		7	4	7	6	2	2	1	2			31	100
강원 (18)		2	1	6	6	1		1	1			18	100
충북 (12)			1	3	5		1		1	1		12	100
충남 (15)		3	9	1					1	1		15	100
전북 (14)	1	1	5	2	3		1				1	14	100
전남 (22)	2	11	3				1	4	1			22	100
경북 (23)		4	8	4	1				1	3	2	23	100
경남 (20)		7	4	6	2		1					20	100
계 (230)	3	35	41	35	28	12	21	22	13	9	4	222	96.9

8) 행정구역이 통합된 제주특별자치도를 제외하고 인천 남동구와 부산 서구, 부산진구, 울산 동구, 전라남도 곡성군, 신안군, 진도군, 전북 안주군 등은 회의록 검색이 되지 않거나 자

인천시의 경우 10개 기초자치단체 중 9개의 기초자치단체에서 학교급식 관련 조례를 제정하였다. 인천시 중에서 유일하게 학교급식 관련 조례가 제정되지 않은 옹진군의 경우 2005년에 ‘교육경비보조에 관한 조례’가 제정되었다가 2010년에 ‘옹진군 교육지원에 관한 조례’가 제정되면서 폐지되었고, 2009년에 ‘학교급식 지원에 관한 조례’가 발의된 바 있으나 보류되었다. 한편, 광주시, 대전시, 울산시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라남도, 전라북도 등의 경우 모두 학교급식 관련 조례를 제정하여 조례제정비율이 100%에 달한다. 다만, 대구시의 경우 8개 기초자치단체 중 4곳만이 학교급식 관련 조례를 제정하여 조례제정비율은 50%에 불과한 것으로 나타났다. 나머지 4개구의 경우에는 교육경비보조에 관한 조례가 제정되어 있다.

<표9> 학교급식 관련 조례 제정 상세 현황

자치단체명 (제정수/기초수)	조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
서울 (24/25)	광역시	서울특별시 학교급식 지원에 관한 조례(폐지)	05-03-10 주민발의
		서울특별시 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	12-01-5 의원발의
	구로구	서울특별시 구로구 학교급식 지원 조례 (폐지)	7-12-28 03 주민발의-부결, 07 의원발의
		서울특별시 구로구 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례	11-02-14 의원발의
	관악구	서울특별시 관악구 친환경 급식 지원에 관한 조례	8-02-20 의원발의
	금천구	서울특별시 금천구 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례	8-06-10 03 주민발의-자동폐기, 08 의원발의
	강북구	서울특별시 강북구 학교급식 등 지원에 관한 조례	8-09-26 의원발의
	강동구	서울특별시 강동구 학교급식 등 지원에 관한 조례 (폐지)	8-11-12 의원발의
		서울특별시 강동구 친환경 무상급식 지원 조례	12-10-31 의원발의
	중구	서울특별시 중구 친환경 학교급식 지원에 관한 조례	8-11-25 의원발의
	서초구	서울특별시 서초구 학교급식 등 지원에 관한 조례	9-02-09 의원발의
	서대문	서울특별시 서대문구 학교급식 등 지원에 관한 조례 (폐지)	9-02-17 05 주민발의-자동폐기, 08 구청장발의
		서울특별시 서대문구 친환경 무상급식 지원에 관한 조례	11-02-16 의원발의
	종로구	서울특별시 종로구 친환경 급식지원에 관한 조례	9-04-13 의원발의

료의 결측치가 존재하는 등의 문제가 있어 분석에서 제외하였다.

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	송파구	서울특별시 송파구 학교급식 등 지원에 관한 조례	9-05-11	구청장발의
	용산구	서울특별시 용산구 학교급식 등 지원에 관한조례	9-11-06	03 주민발의-자동폐기 09 의원발의
	도봉구	서울특별시 도봉구 친환경 학교급식 등 지원에 관 한조례	9-11-17	05 의원발의-자동폐기 09 의원발의
	성북구	서울특별시 성북구 친환경 급식지원에 관한 조례	9-12-24	의원발의
	성동구	서울특별시 성동구 학교급식 등 지원에 관한 조례	9-12-31	구청장발의
	양천구	서울특별시 양천구 학교급식지원에 관한조례	10-02-16	08 구청장발의
	동작구	서울특별시 동작구 친환경 급식 지원에 관한조례	10-03-15	08 의원발의
	은평구	서울특별시 은평구 친환경 급식지원에 관한 조례	10-05-06	05 주민발의-각하 08 의원논의
	강서구	서울특별시 강서구 친환경 급식 지원에 관한조례	10-10-29	의원발의
	종로구	서울특별시 종로구 학교급식지원조례	10-11-12	05 주민발의-자동폐기
	동대문	서울특별시 동대문구 친환경 무상급식에 관한 조례	10-11-18	05 주민발의-자동폐기 10 구청장발의
	마포구	서울특별시 마포구 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례	10-12-09	05 주민발의-자동폐기 08 의원논의
	노원구	서울특별시 노원구 학교급식에 관한 지원 조례	11-04-21	10 주민발의(연서주민수 미달로 각하) 11 의원 발의
	광진구	서울특별시 광진구 친환경 학교급식에 관한 조례	10-12-10	06 주민발의-자동폐기
	영등포	서울특별시 영등포구 친환경 학교급식 지원에 관한 조례안	10-12-30	10 구청장 발의-자동폐기/ 구청장 수정발의
	강남구	학교급식 관련 조례 없음		97 서울특별시 강남구 교육경비 보조 에 관한 조례 의원발의
부산 (15/16)	광역시	부산광역시 학교급식 지원 조례	8-07-07	05 주민발의
	기장군	부산광역시 기장군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 (폐지)	5-07-11	군수발의
		부산광역시 기장군 교육경비 보조에 관한 조례	10-11-09	의원발의
	연제구	부산광역시 연제구 교육 및 보육경비 보조에 관한 조례	05-11-17	05 주민발의-자동폐기
		부산광역시 연제구 친환경 학교급식 지원 조례	10-12-24	10 의원발의
	서구	부산광역시 서구 친환경 학교급식 지원 조례	13-07-01	06부산광역시 서구 교육경비보조에 관한조례 13 의원발의
	동구	학교 급식 관련 조례 없음		06 교육경비 보조에 관한 조례
	부산진	부산광역시 부산진구 친환경 학교급식 지원 조례	13-11-08	05 학교급식조례주민발의(자동폐기) 06 교육경비 보조에 관한 조례
	중구	부산광역시 중구 친환경 학교급식 지원 조례	12-07-11	06 부산광역시 중구 교육경비 보조에 관한 조례

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	사상구	부산광역시 사상구 친환경 학교급식 지원 조례	10-12-30	05 학교급식조례주민발의(자동폐기) 06 교육경비보조에 관한 조례
	해운대	부산광역시 해운대구 학교급식 지원에 관한 조례	6-05-15	05 주민발의-재논의
	북구	부산광역시 북구 학교급식 지원에 관한 조례	6-06-15	05 주민발의-재논의
	금정구	부산광역시 금정구 학교급식 지원에 관한 조례	8-12-24	05 주민발의(자동폐기)-의원발의
	동래구	부산광역시 동래구 학교급식지원에 관한 조례	9-05-08	의원발의
	사하구	부산광역시 사하구 학교급식 지원 조례	9-06-10	05 주민발의 (자동폐기) 09 구청장발의
	남구	부산광역시 남구 친환경 학교급식 지원 조례	9-07-10	05 주민발의(자동폐기) 09 의원발의 13 개정안 의원발의
	강서구	부산광역시 강서구 학교급식지원에 관한조례	9-07-24	의원발의
	영도구	부산광역시 영도구 학교급식지원에 관한조례	9-08-10	05 주민발의(자동폐기) 09 의원발의
	수영구	부산광역시 수영구 학교급식지원에 관한 조례	9-10-30	05 주민발의(자동폐기) 09 구청장 발의
대구 (4/8)	광역시	대구광역시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 (폐지)	5-03-10	주민발의-의회수정
		대구광역시 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례	12-10-02	주민발의
	달성군	대구광역시 달성군 학교급식 지원 조례	5-05-04	주민발의
	달서구	학교급식 관련 조례 없음		05 달서구학교급식식품비지원에관한조례안 부결 06 교육경비보조에 관한 조례
	북구	학교급식 관련 조례 없음		07 교육경비보조에 관한 조례
	동구	학교급식 관련 조례 없음		07 교육경비보조에 관한 조례
	서구	대구광역시 서구 학교급식경비 지원에 관한 조례	12-05-10	05 학교급식조례주민발의(자동폐기) 07 교육경비보조에 관한 조례 12 구청장 발의
	남구	대구광역시 남구 학교급식경비 지원에 관한 조례	11-08-01	07 교육경비보조에 관한 조례 11 의원발의
	수성구	학교급식 관련 조례 없음		07 교육경비보조에 관한 조례
	중구	대구광역시 중구 친환경학교급식 지원에관한 조례	9-10-30	구청장 발의
인천 (9/10)	광역시	인천광역시 학교급식지원에 관한 조례 (폐지)	7-12-24	주민발의
		인천광역시 친환경무상급식 지원에 관한 조례	11-11-17	시장발의
	연수구	인천광역시 연수구 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-08-06	주민발의-의회수정
	강화군	인천광역시 강화군 학교급식 지원에 관한 조례	7-03-20	주민발의
	서구	인천광역시 서구 학교급식지원에 관한 조례	7-04-23	05 주민발의(자동폐기)-의원발의
	남구	인천광역시 남구 학교급식 지원에 관한 조례	7-07-13	의원발의
	남동구	인천광역시 남동구 학교급식 식품비 지원에 관한	7-12-26	주민발의-의회수정

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
		조례		
	중구	인천광역시 중구 학교급식지원에 관한조례	10-01-01	05 주민발의(자동폐기)
	동구	인천광역시 동구 학교급식지원에 관한 조례	10-01-08	05 주민발의(자동폐기)
	부평구	인천광역시 부평구 학교급식지원에 관한조례	10-02-19	05조례주민발의(부결)-08의원발의-폐기
	계양구	인천광역시 계양구 학교급식식품비지원에 관한조례	10-04-30	구청장발의
	옹진군	학교급식 관련 조례 없음		05옹진군 교육경비보조에 관한 조례(09 폐지) 09 옹진군 학교급식 지원에 관한 조례 보류 10 옹진군 교육지원에 관한 조례
광주 (5/5)	광역시	광주광역시 학교급식식재료사용 및 지원에 관한 조 례	04-02-28	03 의원, 교육감 발의- 폐기, 04 의원 수정발 의
		광주광역시 친환경 무상 학교급식지원 조례	11-01-01	의원발의
	북구	광주광역시 북구 친환경 무상 학교급식 지원 조례	8-09-17	의원발의
	광산구	광주광역시 광산구 학교급식 지원 조례	8-09-25	의원발의
	서구	광주광역시 서구 학교급식 지원 조례 (폐지)	8-11-28	의원발의
		광주광역시 서구 친환경 무상급식 지원에 관한 조 례	11-07-11	의원발의
	동구	광주광역시 동구 학교급식 지원 조례	8-12-30	의원발의
	남구	광주광역시 남구 친환경 무상급식 지원 조례	9-01-30	의원발의
대전 (5/5)	광역시	대전광역시 학교급식 지원에 관한 조례	4-03-05	주민발의
	유성구	대전광역시 유성구 학교급식지원에 관한 조례	5-01-10	주민발의
	대덕구	대전광역시 대덕구 학교급식 지원에 관한 조례	5-11-04	주민발의
	서구	대전광역시 서구 학교급식 지원에 관한 조례	6-01-05	주민발의
	중구	대전광역시 중구 학교급식 식품비 지원에 관한 조 례	6-11-17	의회발의
	동구	대전광역시 동구 학교급식 지원에 관한 조례	7-01-09	의회발의
울산 (5/5)	광역시	울산광역시 학교급식 지원에 관한 조례	7-07-12	주민발의
	북구	울산광역시 북구 학교급식 지원 조례 (폐지)	8-09-16	주민발의
		울산광역시 북구 친환경무상급식 지원에 관한 조례	11-01-03	구청장발의
	동구	울산광역시 동구 학교급식 지원조례	5-10-17	주민발의
	울주군	울산광역시 울주군 학교급식 지원에 관한 조례	5-12-26	군수발의
	남구	울산광역시 남구 학교급식 지원 조례	6-06-30	의회발의
	중구	울산광역시 중구 학교급식 지원 조례	6-10-16	의회발의
경기 (31/31)	광역시	경기도 학교급식 지원 조례	8-03-17	주민발의(대법원제소)-의회수정
	구리시	구리시 학교급식 지원 조례	4-07-23	주민발의
	여주시	여주시 학교급식 지원 조례	4-03-12	주민발의
	안성시	안성시 학교급식 지원에 관한조례	4-06-21	주민발의

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	군포시	군포시 학교급식 지원에 관한조례	4-06-23	주민발의
	김포시	김포시 학교급식 등 지원에 관한 조례	8-10-01	의원발의
	안양시	안양시 학교급식 지원에 관한 조례	4-10-01	주민발의
	고양시	고양시 학교급식 지원에 관한 조례	4-10-04	주민발의
	남양주	남양주시 학교급식 지원 등에 관한 조례	4-10-13	주민발의
	안산시	안산시 학교급식 식재료사용 및 지원에 관한 조례 (폐지조례)	4-11-18	주민발의
		안산시 친환경 학교급식지원 조례	10-09-29	의원발의
	이천시	이천시 학교급식비 지원에 관한 조례	7-07-02	주민발의
	평택시	평택시학교급식 식재료사용 및 지원에 관한 조례	5-01-12	주민발의
	성남시	성남시 학교급식 지원에 관한 조례	5-03-21	주민발의
	화성시	화성시 학교급식 지원조례	5-11-10	의원발의
	의왕시	의왕시 학교급식 지원에 관한 조례	5-12-16	주민발의
	시흥시	시흥시 학교급식 지원조례	6-02-16	주민발의
	수원시	수원시 학교급식 지원 조례	6-05-19	주민발의
	광명시	광명시 학교급식 지원 조례	6-05-22	04주민발의(자동폐기), 06
	양평군	양평군 학교급식 지원 조례	6-05-23	의원발의
	용인시	용인시 학교급식 지원에 관한 조례	6-10-13	주민발의
	동두천	동두천시 학교급식 지원에 관한 조례	6-11-06	의원발의
	과천시	과천시 학교급식 지원에 관한 조례	6-10-09	의원발의
	파주시	파주시 학교급식 지원 조례	7-04-10	주민발의
	오산시	오산시 학교급식 지원 조례	7-06-05	05년 주민발의-지동폐기, 07 시장발의
		오산시 친환경 급식 지원 등에 관한 조례	11-01-10	의원발의
	포천시	포천시 학교급식 지원조례	7-08-01	시장발의
	양주시	양주시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	7-11-19	군수발의
	가평군	가평군 학교급식 지원에 관한 조례	7-12-21	군수발의
	광주시	광주시 학교급식 지원에 관한 조례	7-10-04	시장발의
	연천군	연천군 학교급식 지원에 관한 조례	8-11-20	군수발의
	하남시	하남시 학교급식지원에 관한 조례	9-01-19	05 주민발의-부결
	부천시	부천시 학교급식 지원조례(폐지)	9-06-08	05년 주민발의(부결)-09 의원 발의
		부천시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례	11-09-26	11 시장발의
	의정부	의정부시 학교급식 지원에 관한조례	9-11-13	의원발의
강원 (18/18)	광역	강원도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례 (폐지)	04-07-08	의원발의
		강원도 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례	12-08-03	의원발의

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	인제군	인제군 학교급식 지원 조례	4-07-28	의원발의
	철원군	철원군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	4-10-08	의원발의
	양구군	양구군 학교급식 식품비 지원에 관한조례(폐지조례)	4-11-08	의원발의
		양구군 친환경 학교무상급식 등에 관한 조례	10-11-15	의원발의
	평창군	평창군 학교급식 식재료사용 및 지원에 관한 조례	5-04-13	의원발의
	원주시	원주시 학교급식 지원조례	6-01-13	주민발의
	속초시	속초시 학교급식 식품비지원에 관한 조례	6-05-04	주민발의
	춘천시	춘천시 학교급식 지원에 관한 조례	6-05-19	주민발의
	강릉시	강릉시 학교급식 지원에 관한 조례	6-05-24	주민발의
	태백시	태백시 학교급식 식품비지원에 관한 조례	6-05-30	시장발의
	횡성군	횡성군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 (폐지)	6-06-26	의원발의
		횡성군 교육발전 기본조례	11-04-14	군수발의
	화천군	화천군 학교급식비 지원에 관한 조례	6-10-28	군수발의
	정선군	정선군 학교급식 식재료 사용및지원에 관한 조례	7-05-14	의원발의
	홍천군	홍천군 학교급식 지원 조례	7-07-31	군수발의
	양양군	양양군 학교급식 지원 조례	7-10-05	의회발의
	삼척시	삼척시 학교급식 지원 조례	7-11-12	의회발의
	동해시	동해시 학교급식 지원 조례	7-11-30	주민발의-의회수정
	고성군	고성군 학교급식 지원 조례	7-12-31	군수발의
	영월군	영월군 학교급식 지원에 관한 조례	8-06-05	의원발의
충북 (12/12)	광역	충청북도 학교무상급식 등 지원에 관한 조례(개정)	05-07-05	03 주민발의
	음성군	음성군 학교급식 지원에 관한 조례	5-12-29	주민발의
	충주시	충주시 학교급식 지원에 관한 조례 (폐지)	6-03-20	주민발의
		충주시 학교무상급식 지원 조례	11-02-28	시장발의
	괴산군	괴산군 학교급식 지원에 관한 조례	6-05-01	의원발의
	영동군	영동군 학교급식 지원에 관한 조례	6-05-18	주민발의
	청원군	청원군 학교급식 지원에 관한 조례	6-10-10	군수발의
	청주시	청주시 학교급식 지원조례	7-03-30	주민발의
	제천시	제천시 학교급식 지원에 관한 조례	7-05-25	시장발의
	진천군	진천군 학교급식 지원에 관한 조례	7-10-01	의원발의
	옥천군	옥천군 학교급식 지원에 관한 조례	7-10-10	의원발의
	증평군	증평군 학교급식 지원에 관한조례	7-11-02	군수발의
	보은군	보은군 친환경 학교급식 지원에 관한 조례	8-07-08	군수발의
		보은군 친환경무상학교급식 등 지원에 관한 조례안	12-01-13	주민발의

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
		(개정)		
	단양군	단양군 학교급식비 지원에 관한조례	9-01-12	의회발의
충남 (15/15)	광역	충청남도 학교급식 식품비지원에 관한 조례	4-11-10	주민발의
		충청남도 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례(개정)	13-09-25	의원발의
	계룡시	계룡시 학교급식 지원 조례	4-06-10	시장발의
	예산군	예산군 학교급식 식품비 지원조례	4-07-09	의원발의
	천안시	천안시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	4-11-30	주민발의
	아산시	아산시 학교급식 지원에 관한 조례 (폐지)	4-12-28	주민발의
		아산시 우수식자재 학교무상급식 지원에 관한 조례	11-09-26	의원발의
	부여군	부여군 학교급식 지원에 관한 조례	5-01-01	의원발의
	공주시	공주시 학교급식 지원에 관한 조례 (폐지)	5-02-15	시장발의
		공주시 친환경 급식 지원에 관한 조례	12-10-26	시장발의
	서산시	서산시 학교급식 식품비 지원 조례	5-04-08	주민발의
	홍성군	홍성군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-04-15	군수발의
	논산시	논산시 학교급식 식품비 지원 조례	5-04-30	주민발의
	보령시	보령시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-05-26	시장발의
	태안군	태안군 학교급식 식품비지원 조례	5-05-30	군수발의
	서천군	서천군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-07-29	주민청원
	청양군	청양군 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례	5-07-15	주민발의
	당진시	당진군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-08-17	군수발의
		당진시 학교급식 지원에 관한 조례	12-01-01	10 주민 개정청구
	금산군	금산군 학교급식 식품비 지원 조례	6-01-05	군수발의
경북 (23/23)	광역	경상북도 학교급식 지원 조례	7-09-27	의원발의
		경상북도 친환경 학교급식 지원 조례	13-11-11	의원발의
	안동시	안동시 학교급식 지원 조례	4-05-27	주민발의
	영양군	영양군 학교급식비지원 조례	4-08-13	군수발의
	울진군	울진군 학교급식 지원조례	4-11-05	군수발의
	상주시	상주시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 (폐지)	4-12-16	주민발의
		상주시 학교급식 지원 조례	12-08-09	시장발의
	고령군	고령군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	4-12-21	군수발의
	칠곡군	칠곡군 학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례 (폐지)	4-12-31	군수발의
		칠곡군 학교급식 지원 조례	13-04-16	군수발의
	봉화군	봉화군 학교급식 지원조례	5-05-26	주민발의
	성주군	성주군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-06-01	군수발의

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	영천시	영천시 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례	5-08-10	시장발의
	김천시	김천시 학교급식 지원 조례	5-08-11	시장발의
	경주시	경주시 학교급식 지원에 관한 조례	5-10-26	주민발의
	청송군	청송군 학교급식 지원에 관한 조례 (폐지)	5-11-11	주민발의
		청송군 친환경무상급식 등 지원에 관한 조례	12-02-24	의원발의
	예천군	예천군 학교급식비 지원 조례	5-11-21	주민발의
	문경시	문경시 학교급식 지원에 관한 조례	5-12-13	의원발의
	청도군	청도군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 (폐지)	5-12-28	군수발의
		청도군 학교급식 지원에 관한 조례	11-12-21	군수발의
	군위군	군위군 학교급식 지원 조례	5-12-30	군수발의
	구미시	구미시 학교급식 지원에 관한 조례	6-01-13	04 주민발의-부결, 05 시장발의
	경산시	경산시 학교급식비 지원에 관한 조례 (폐지)	6-01-09	04 시장발의
		경산시 학교급식 지원에 관한 조례	13-07-08	시장발의
	의성군	의성군학교급식 식품비 지원에 관한 조례	6-01-12	군수발의
	울릉군	울릉군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	6-01-16	군수발의
	영주시	영주시학교급식 식품비 지원조례	6-05-15	주민발의
	포항시	포항시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	6-05-19	주민발의
		포항시 친환경 학교급식 지원에 관한 조례	12-04-03	의원발의
	영덕군	영덕군 학교급식 지원에 관한 조례	7-11-05	의원발의
경 남 (20/2 0)	광역시	경상남도 학교급식 지원조례	8-07-03	시장발의
	진주시	진주시 학교급식 지원조례	4-04-28	주민발의
	하동군	하동군 학교급식비 지원조례	4-08-13	의원발의
	남해군	남해군 학교급식 지원조례	4-09-18	주민발의
	거창군	거창군 학교급식 지원에 관한 조례	4-10-13	의원발의
	김해시	김해시 학교급식 식품비지원에 관한조례	4-10-26	의원발의
	고성군	고성군 학교급식 지원에 관한 조례	4-11-01	주민발의
	창원시	창원시 학교급식비 지원 조례	4-11-20	주민발의
	거제시	거제시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-03-16	주민발의
	양산시	양산시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	5-07-18	시장발의
	합천군	합천군 학교급식 지원 조례	5-08-11	03 주민발의 형식미비로 반려, 05 군수발의
	마산시	마산시 학교급식 식품비지원에 관한 조례 (폐지)	5-12-26	시장발의
	사천시	사천시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	6-01-27	주민발의
	밀양시	밀양시 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례	6-04-28	주민발의
	진해시	진해시 교육경비 및 식품비 보조에 관한 조례(폐지)	6-05-18	시장발의
		진해시 학교급식 식품비지원에 관한 조례	9-05-27	시장발의
	함양군	함양군 학교급식 지원 조례	6-09-27	의원발의

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	창녕군	창녕군 학교급식 지원에 관한 조례	6-10-13	04 주민발의-자동폐기, 06 의원발의
	의령군	의령군 학교급식 식품비지원에 관한 조례	6-10-26	03 주민발의-자동폐기, 06 의원발의
	산청군	산청군 학교급식 식재료사용 지원에 관한조례	7-07-01	군수발의
	함안군	함안군 학교급식 지원조례	7-12-31	군수발의
	통영시	통영시 학교급식식품비 지원에 관한 조례안	10-12-31	시장발의
전 북 (14/14)	광역	전라북도 학교급식 지원에 관한 조례	07-06-22	03 교육감발의-재의요구, 07 도지사발의
	익산시	익산시 학교급식비 지원조례	03-12-26	의원발의
	무주군	무주군 학교급식에 대한 경비지원조례	04-07-09	군수발의
	장수군	장수군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	05-04-25	주민발의
	전주시	전주시 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례	05-07-20	시장발의
	부안군	부안군 학교급식 식품비 지원조례	05-07-22	의회발의
	고창군	고창군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례 (폐지)	05-08-04	군수발의
		고창군 학교급식지원 조례	07-08-02	군수발의
	정읍시	정읍시 학교급식 식재료사용 및 지원에 관한 조례	05-09-15	시장발의
	순창군	순창군 학교급식 식품비 지원 조례	05-12-27	군수발의
	진안군	진안군 학교급식 식품비지원에 관한조례	06-04-20	군수발의
	김제시	김제시 학교급식 지원에 관한 조례	06-05-04	의원발의
	임실군	임실군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	07-03-06	군수발의
		임실군 학교급식 지원에 관한 조례	13-08-01	군수발의
	남원시	남원시 학교급식 지원에 관한 조례	07-09-28	군수발의
	완주군	완주군 학교급식 지원에 관한 조례	07-12-28	04 주민발의-부결, 07 의원발의
	군산시	군산시 학교급식 식품비지원조례	09-06-23	06 시장발의-미료, 09 의원발의
전 남 (22/22)	광역	전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조 례	03-10-20	주민발의
	나주시	우리농산물 사용에 관한 학교 급식비 지원조례안 (폐지)	03-09-25	시장발의
		나주시 학교급식 등 지원에 관한 조례	10-01-20	의원발의
	화순군	화순군 학교급식비 지원조례	03-11-11	의원발의
	순천시	순천시 학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례	03-11-21	의원발의
	목포시	목포시학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례(폐 지)	03-12-29	의원발의
		목포시 학교급식 지원에 관한 조례(개정)	10-03-29	시장발의
	함평군	함평군학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례	04-03-22	군수발의
	보성군	보성군학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례	04-08-13	의원발의
	무안군	무안군학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례(폐 지)	04-10-04	군수발의
		무안군 학교 무상급식 지원에 관한 조례	10-11-15	주민발의

자치단체명 (제정수/기 초수)		조례 명칭	공포 년월일	조례제정연혁 및 발의주체
	광양시	광양시 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	04-10-06	주민발의·부결, 의원 수정발의
		광양시 학교 등 무상급식 지원 조례	10-12-29	주민발의
	강진군	강진군 학교급식비 지원조례	04-10-07	군수발의
	고흥군	고흥군학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례	04-10-20	군수발의
	영암군	영암군 학교급식 식재료사용 및 지원에 관한조례(폐지)	04-10-28	군수발의
		영암군 친환경무상급식 지원 등에 관한 조례	10-05-17	의원발의
	여수시	여수시 학교급식재료사용 및 지원에 관한조례(폐지)	04-11-18	주민발의
		여수시 친환경무상급식 지원에 관한 조례	10-05-17	주민발의개정
	구례군	구례군 학교급식 식품비지원에 관한조례	04-12-06	주민발의
	해남군	해남군 학교급식비지원에 관한조례(폐지)	04-12-07	군수발의
		해남군 학교무상급식 지원에 관한 조례	10-05-20	주민발의개정
	영광군	영광군 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례	04-12-10	주민발의
		영광군 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례	10-12-31	군수발의
	곡성군	곡성군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	04-12-10	회의록 없음
		곡성군 학교무상급식 지원에 관한 조례	11-08-19	회의록 없음
	완도군	완도군 학교급식 식품비 지원 등에 관한 조례	04-12-27	군수발의
	장흥군	장흥군학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한조례	04-12-30	군수발의
	신안군	신안군 학교급식식품비 지원에 관한 조례	05-01-08	회의록 없음
	진도군	진도군 학교급식 식품비지원에 관한 조례	05-01-14	회의록 없음
	장성군	장성군 학교급식 식품비지원에 관한조례(폐지)	05-01-15	군수발의
		장성군 무상급식 지원 등에 관한 조례	09-11-09	의원발의
	담양군	담양군 학교급식 식품비 지원에 관한 조례	05-11-01	군수발의
제주	광역시	제주특별자치도 무상학교급식 등 지원에 관한 조례(폐지)	04-07-21	주민발의
		제주특별자치도 친환경우리농산물·무상급식 지원에 관한 조례	12-03-12	의원발의

3. 주민조례 제·개정 청구된 학교급식 조례 현황

<표9>가 2013년 11월 기준으로 제정되어 있는 모든 조례를 분류한 것이라면 <표10>은 주민에 의해 조례제정 및 개정이 청구된 조례안 88건만을 재분류한 것이다⁹⁾. 이 때 기준은 각 기초자치단체별로 최초로 발의된 조례안을 대상으로 하였다. 동일 지역 내에서 학교급식 관련하여 여러 개의 조례안이 주체를 달리하여 혹은 내용을 달리하여 발의된 바가 있다. 만약 동일 기초 자치단체 내에서 의원에 의한 학교급식 조례안 발의가 주민에 의한 발의보다 앞선 경우 주민발의 조례안으로 산정하지 아니하였다.

대략적으로 <표 10>을 살펴보면, 주민에 의한 학교급식 조례안 발의는 2004년에 41건으로 가장 많고 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 광역단체별로 살펴볼 때 울산이 100% 발의률(5개 기초자치단체 중 5개 주민 발의)을 보이고 있고, 가장 많은 기초자치단체를 지닌 경기도가 16건의 주민 발의 현황을 보였다. 한편, 100%의 가결률을 보이는 광역 자치단체는 대구, 대전, 강원, 충남, 제주 등이다. 주민에 의해서 발의된 학교급식 조례안은 88건이며 이 중 53건이 가결되어 약 58%의 가결률을 보이고 있다.

9) 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr), 각 기초자치단체별 홈페이지 의안 및 회의록 검색, 안전행정부 자치법규 정보 등을 종합하여 재구성하였다.

<표10> 학교급식 관련 조례 주민 발의 및 가결 현황

시도	03	04	05	06	09	10	미발의	발의계	발의률 (%)	가 결 계	가결률 (%)
서울 (25)		4		4				8	32	0	0
부산 (16)			7	3				10	62.5	2	20
대구 (8)			1					1	12.5	1	100
인천 (10)			2	3				5	50	0	0
광주 (5)								0	0	0	0
대전 (5)			2					2	40	2	100
울산 (5)	1	4						5	100	4	80
경기 (31)		9	5	2			1	16	51.6	11	65
강원 (18)		1	2	1				4	22.2	4	100
충북 (12)		2	1	1				4	33.3	3	75
충남 (15)		5				1		6	40	6	100
전북 (14)		1	1					2	14.2	1	50
전남 (22)		2				3		5	22.7	4	80
경북 (23)		5	4					9	39.1	7	77
경남 (20)		7	2		1		1	10	50	7	63
제주 (1)		1						1	100	1	100
계 (230)	1	41	27	14	1	4	2	88	38.2	53	58.8

V. 연구방법 및 분석틀

1. 분석 대상 및 자료수집

1) 분석 대상

본 연구의 분석 대상은 종속변수에 따라 달라진다. 먼저 최초로 발의된 조례안의 가결여부를 종속변수로 하는 분석 대상은 2003년부터 2012년까지 발의된 기초지방자치단체의 학교급식 관련 조례안 215개이다. 학교급식 관련 조례는 현재 230개 기초자치단체 중 7개를 제외한 223개 단체에서 제정되어 있으며 16개 광역자치단체 모두 제정되어 있다. 이 중에서 회의록 검색이 힘들거나 관련 자료의 결측값이 존재하는 인천 남동구와 전북 진안군, 행정구역이 변경된 제주특별자치도 등을 제외한 215개 조례안을 대상으로 분석을 실시하였다. 2013년에 발의된 부산 서구 친환경 급식 지원 조례안은 분석 대상에서 제외되었으며, 2005년에 발의된 울산 동구 학교급식 지원 조례안의 경우 자료 수집의 어려움으로 인해 부득이하게 제외하였다.

다음으로 제정된 조례의 제정소요일수를 종속변수로 하는 분석 대상은 최초 발의안이 아닌 최종적으로 제정된 조례를 대상으로 한다. <표9>에서 알 수 있듯이 학교급식 관련 조례는 자치단체별로 폐지된 이후 다른 주체에 의해 새로 제정되기도 하였다. 발의안의 가결 여부와 달리 조례의 제정소요일수는 제정된 조례를 대상으로 분석해야 하므로 최초 발의시 부결된 47건의 자료가 달라진다. 예를 들어, 서울시 구로구의 경우 실제로 학교급식 관련 조례가 제정되어 공포된 시기는 2007년이지만 이 조례안은 2003년에 주민의 조례제

정 청구에 의해 처음으로 발의된 바 있다. 이 경우 조례안의 가결여부는 2007년의 제정된 조례가 아니라 2003년에 발의되어 부결된 것을 대상으로 판단하도록 하며, 조례제정소요일수는 2007년에 제정된 조례를 대상으로 한다. 자료 획득의 가능성, 제도 도입 시기 등을 고려하여 시기적 범위는 주민조례 제정 및 개·폐청구제도가 도입된 2003년도부터 2012년까지를 상정하였다.

2) 자료수집

자료 수집은 문헌조사와 관련 기관 자료 조사를 활용하였다. 먼저 종속변수인 조례안의 현황과 가결 여부, 제정 소요일수를 살펴보기 위해 ‘안전행정부 홈페이지(www.mopas.go.kr)’에 공시하는 ‘자치법규 운영 현황’을 통해 주민 조례 제정 자료를 수집하였다. 또한 ‘자치법규정보시스템 ELIS(www.elis.go.kr)’을 통해 전국 기초자치단체의 학교급식 관련 조례 제정 현황을 알아보았다. 이후 각 기초자치단체별로 ‘법규정보시스템’을 검색하여 현황을 보완하였다.¹⁰⁾ 이와 더불어 각 지방자치단체 ‘의회 홈페이지’의 회의록 및 의안 검색을 통해 조례안의 발의 주체, 주요 경과 보고, 내용, 심사 보고서 등을 활용하였다.

독립변수는 다음의 방식을 통해 수집하였다. 먼저, 경제적 변수인 재정자립도와 주민 1인당 자체수입액은 안전행정부에서 제공하는 ‘지방재정통계 (<http://lofin.mospa.go.kr>)’를 통해 수집하였다. 정치적 변수인 지방선거 시기 여부와 지방자치단체장의 소속 정당, 의회 임기 등은 선거관리위원회에서 제공하는 ‘선거통계시스템 (<http://info.nec.go.kr>)’를 통해 수집하였다. 사회적 요인은 국가통계

10) 전국적으로 학교급식을 지원하는 내용을 포함한 다양한 조례가 존재하기 때문에 자치법규시스템(www.elis.go.kr)과 각 기초자치단체 법규정보시스템 등에서 ‘학교급식’, ‘무상급식’, ‘친환경급식’ 등의 단어를 입력하여 검색하였다.

포털(<http://kosis.kr/>)과 각 기초자치단체의 통계연보, 국회 전자도서관(dl.nanet.go.kr) 등을 통해 수집하였다. 수직적 확산 요인인 「학교급식법」의 전면 개정 시기와 관련 내용은 관련 문헌 자료 탐색과 국회 ‘법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>)’ 검색, 안전행정부 홈페이지 검색 등을 통해 수집하였다. 국무조정실 표준 조례안 등의 자료는 정책연구관리시스템(<http://www.prism.go.kr>)과 안전행정부 홈페이지 등을 검색하였다. 그 외 관련 정보는 법규정보시스템을 통해 정리한 자료를 활용하였다. 주체 요인에 관한 자료 또한 각 기초자치단체 의회 홈페이지 및 안전행정부 홈페이지를 참조하였다.

2. 연구의 기본가설 및 변수 설정

1) 연구의 기본가설

본 연구의 기본가설의 토대는 Berry& Berry(1990)의 통합모형이다. 즉, 학교급식 조례안의 채택 여부와 확산 속도는 내부적 요인과 지역 확산적 요인의 영향을 모두 받는다고 가정한다. 이와 더불어 본 논문은 학교급식 조례안의 발의 주체에 관심을 기울여서 영향 요인으로 가정하고자 한다. 따라서 본 연구의 기본가설은 다음과 같다.

<연구의 기본 가설>

1. 학교급식 관련 조례안의 가결 여부의 차이는 경제적, 정치적, 사회적, 확산적, 주체 요인 등에서 기인할 것이다.
2. 학교급식 관련 조례안의 제정소요일수의 차이는 경제적, 정치적, 사회적, 확산적, 주체 요인 등에서 기인할 것이다.

2) 종속 변수의 설정

학교급식 관련 조례안의 의결에 미친 영향요인을 살피기 위한 ‘종속변수’는 1) 최초 발의된 조례안의 가결 여부와 2) 조례의 제정소요일수로 상정하였다. 조례안의 가결 여부는 그동안 많은 선행연구(하혜영·이정진, 2010; 강경태, 2008; 조재욱, 2008; 이혜영, 2006; 하세현, 2005)에서 살핀 주요한 변수이다. 발의된 조례안은 원안 의결, 수정안 의결, 부결, 자동폐기, 각하, 미발의(반려, 자진철회, 청구포기, 미달) 등으로 구분된다.¹¹⁾ 한편, 학교급식 관련 조례를 다룬 선행연구에서는 학교급식 조례의 제정여부를 종속변수로 다룬 바 있

다(김미선·강황선, 2012 ;장석준·김두래, 2012). 본 연구에서는 각 기초자치단체에서 최초로 발의된 조례안이 가결되었는지 여부를 종속변수로 삼고자 한다. 조례의 제정여부만을 종속변수로 삼을 경우, 최초로 의안을 제기하였지만 부결된 경우를 분석대상에서 제외하는 문제가 생기기 때문이다. 특히 주민에 의해 발의되었지만 여러 가지 이유로 인해 부결된 이후 다시 의원 혹은 단체장에 의해 발의되어 제정된 경우 주민에 의한 조례안 발의는 분석하지 못한다. 따라서, 본 연구에서는 기존 연구에서 이미 분석한 조례의 제정여부가 아닌 최초로 발의된 조례안의 가결 여부를 살펴보고자 한다.

두번째 종속변수로 조례 제정 소요일수를 살펴보고자 한다. 조례 제정소요일수는 최종적으로 제정된 조례의 발의일에서 공포일까지 걸린 일수를 계산하기로 한다. 따라서 두 번째 종속변수의 분석 대상은 첫 번째 종속변수의 분석 대상과 개수와 자료의 양상이 달라진다. 기존의 선행연구 중 국회의 법안 처리 속도를 다룬 연구들은 존재한다. 그러나 지방의회의 의안 처리 기간을 다룬 연구는 극히 드물고 영향요인을 실증적으로 분석한 시도도 거의 없다. 따라서 본 연구는 기술적인 통계적으로도 지방의회의 의안이 처리되는 소요일수를 분석하는데 의미를 가진다. 더욱이 주체별로 제정소요일수의 차이점을 파악하고, 이에 영향을 끼치는 요인이 무엇인지 분석한 다는데 의미가 있다. 본 연구에서 조례안의 발의일은 각 기초 자치단체 의회의 회의록 검색과 의안정보 검색을 통해 산정하였다. 각 기초자치단체의 회의록 검색 시스템과 의안정보 검색 시스템에서의 의안에 대한 정보가 다른 경우 회의록의 부록 검색을 통해 조례안 심사보고서 상 조례안 제출일을 발의일자로 보았다. 이러한 자료가 없는 경우에는 최초 의회(상임위원회, 본회의) 회부일을 발의일로 보았다.

11) 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)

<종속변수1>

전국 기초자치단체에서 최초 발의된 학교급식 관련 조례안의
가결 여부

<종속변수2>

전국 기초자치단체에서 제정된 학교급식 관련 조례의 제정
소요일수

3) 독립변수의 설정 및 세부가설

연구의 ‘독립변수’는 크게 재정적 측면, 정치적 측면, 사회적 측면, 정책 확산요인 측면 등으로 구분하였다. 세부적으로 첫째, 재정적 측면에서는 1) 재정자립도, 2) 주민 1인당 자체수입액 등을 살펴보고자 한다. 2005년 정부혁신지방분권위원회의 결정에 의해 학교급식비 지원사업이 지방 사무로 이양된 이후, 지방정부의 자체 예산에서 그 비용을 지출함에 따라 지방정부의 재정력은 매우 중요한 변수가 되었을 것이라 예상하였다. 즉, 재정력이 약한 지방자치단체의 경우 학교급식지원 조례를 도입할 경우 지방재정에 부담을 가질 수 있기 때문에 도입을 기피할 가능성이 크다고 판단할 수 있다. 먼저 ‘재정자립도’는 기초자치단체의 자체수입을 지방자치단체 예산 규모로 나눈 값이다. 재정자립도 지표는 지방자치단체의 재정적 역량을 나타내는 대표적인 변수라고 할 수 있으며 많은 선행 연구들에서 사용된 바 있다(석호원, 2010; 최상한, 2010; 김미선·강황선, 2012). 석호원(2010)은 지방정부가 특정한 제도를 도입하여 수행하는데 재원이 필수적이므로 재정적 여유가 있는 지방정부일수록 새로운 정책을 원활하게 수용할 것이라고 본 바 있다. 다른 재정적 변수로서 ‘주민1인당 자체수입액’은 기초자치단체의 자체수입액을 주민등록인구수로 나눈 값으로서 세입 측면에서 기초자치단체의 소

득수준을 나타내는 대리지표로 사용된 바 있다(하봉운 외, 2011). 재정자립도는 자체수입을 전체 예산규모로 나눈 반면, 주민 1인당 자체수입액은 자체수입액을 주민등록 인구수로 나눈 값이라는 차이가 있다. 또한, 재정자립도의 산정시 지방교육세는 제외되는데 반면, 주민 1인당 자체수입액의 경우 지방교육세가 포함된다는 차이를 보인다.

<재정적 요인 변수 1>

$$\text{재정자립도} = \text{자체수입} / \text{자치단체 예산규모} \times 100$$

- 자체수입: 지방세 + 세외수입
- 지방세 : 보통세 + 목적세(지방교육세 제외) + 과년도 수입
- 세외수입 : 경상적세외수입 + 임시적세외수입
- 자치단체 예산규모 : 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입 + 지방교부세 + 조정교부금 및 재정보전금 + 보조금 + 지방채 및 예치금회수 (세입기준)

<재정적 요인 변수2>

$$\text{주민1인당 자체수입액} = \text{자체수입} / \text{주민등록 인구수} \times 100$$

- 자체수입: 지방세 + 세외수입
- 지방세 : 보통세 + 목적세(지방교육세 포함) + 과년도 수입
- 세외수입 : 경상적세외수입 + 임시적세외수입

가설1-1. 재정자립도가 높을수록 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.

가설1-2. 재정자립도가 높을수록 조례의 제정소요일수가 감소할 것

이다.

가설1-3. 주민 1인당 자체수입액이 많을수록 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.

가설1-4. 주민 1인당 자체수입액이 많을수록 제정소요일수가 감소할 것이다.

둘째, 정치적 요인을 자세히 알아보기 위해 1) 선거시기, 2) 지방자치단체장 소속 정당 3) 의회 임기 시기 등을 선정하였다. 먼저 ‘선거시기’에는 정치적 참여의 기회 증대 및 여론에의 민감성 정도가 높아질 수 있다. 즉 어떠한 정책은 지방선거 후보자 입장에서 훌륭한 선거공약이 될 수 있고 재선을 추구하는 현직자 입장에서 임기 중의 성과로 받아들여지기도 한다. 따라서 발의 시점과 가까운 시기에 ‘지방선거가 존재했는지 여부’에 따라 정책이 채택되는 확률이 달라질 수 있다(조근식, 2013). 또한 정치적 관심이 정책적 관심을 넘어서는 시기인 선거 때에 발의된 법안은 우선순위에서 밀릴 것이라고 본 연구도 존재한다(목진휴, 2009). 만약 선거시기가 가깝다면 정치적으로 민감하거나 주민에게 부담이 되는 정책의 채택 확률은 낮아질 것이다. 반대로, 선거시기일수록 주민들이 원하는 정책은 채택될 확률이 높아질 것이라 예상하였다. 따라서 발의년도가 지방선거가 있는 해 혹은 직전 해인 경우 1로, 아닌 경우는 0으로 코딩하였다.

다음으로 ‘단체장의 소속 정당’은 단체장의 정책 선호가 정책 결정에 영향을 미친다는 특성론적 접근에 입각하여 고려된 변수이다. 지방정부 수준의 정책 실현에 있어서 지방자치단체장은 핵심적인 정책 행위자로 기능한다(하민지 · 서인석 · 권기현, 2012). 특히 우리나라의 강시장 의회구조 하에서 학교급식비 지원정책과 같이 정치

적인 사안의 경우 자치단체장의 정치적 성향에 따라 조례안의 통과 여부와 제정 소요시간에 차이가 날 수 있음을 예상할 수 있다. 학교 급식 관련 조례안은 2002년 10월 민주노동당 소속 도의원이 최초로 제안하였다는 점에서 정치적 의미가 존재한다(길종백·하정봉, 2004). 더욱이 주민발의 조례안의 경우 지방의회에 회부되기 위해서는 지방자치단체장의 역할이 필수적이다. 본 연구에서는 지방자치단체장의 소속 정당이 한나라당, 새누리당, 자민련, 자유선진당 등일 경우를 기준변수로 하여 새천년민주당, 민주당, 열린우리당, 민주노동당인 경우와 무소속인 경우를 각각 가변수(dummy variables)로 만들었다. 그 외에도 선행연구들에서 제시한 지방의회 구성 여부 변수(단점정부 여부)는 제3회 지방선거까지 기초의원에게 대해 정당공천제(政黨公薦制)를 실시하지 않았으므로 부득이하게 고려하지 않았다.

마지막으로 ‘의회의 임기’가 전반부인지 후반부인지에 따라 조례안의 가결여부와 조례제정속도의 차이가 존재할 것이라고 보았다. 목진휴(2009)는 법률안의 국회통과 소요기간 결정요인을 분석한 연구에서 국회의원의 임기가 초반인지 후반인지에 따라 통과 소요일수가 달라질 수 있다고 보았다. 즉 임기 초반의 국회의원들은 의정활동에 의욕을 보이는 반면 임기 후반의 경우에는 의욕이 저하된다고 보았다. 따라서 법안을 자세하게 심의할 가능성이 높은 초기에 비해 임기 후반에 상정되는 의안의 경우 통과 소요시간이 상대적으로 짧아지기도 할 것이다. 혹은 임기 만료 시기와 가깝게 의안이 상정될 경우 제정으로 인해 얻는 의원의 정치적 이익이 없다면 통과 여부나 소요시간에 상대적으로 신경을 쓰지 않을 수도 있을 것이다.

<정치적 요인 변수 1>

선거시기: 지방선거가 존재하는 해 혹은 직전 해

<정치적 요인 변수 2>

지방자치단체장의 소속 정당(가변수)

<정치적 요인 변수 3>

의회 임기 여부: 전반부 vs. 후반부

가설 2-1. 지방선거가 있는 해 혹은 직전 해일수록 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.

가설 2-2. 지방선거가 있는 해 혹은 직전 해일수록 조례의 제정소요일수가 감소할 것이다.

가설 2-3. 지방자치단체장의 소속 정당에 따라 조례안 가결 가능성이 달라질 것이다.

가설 2-4. 지방자치단체장의 소속정당에 따라 제정소요일수가 달라질 것이다.

가설 2-5. 의회임기 후반부에 발의된 조례안의 가결 가능성이 증가할 것이다.

가설2-6. 의회임기 후반부에 발의된 조례의 제정소요일수가 더 적을 것이다.

셋째, 사회적 요인은 1) 주민 1인당 학생수 2) 기초생활보장수급자수 비율 등을 상정하고자 한다. 각 기초자치단체의 인구당 학생수,

기초생활보장수급자 수 등을 통해 사회적 변인을 통제한 후 각 독립변수들의 영향력 여부를 살펴보기 위함이다. 인구수는 조세 수입의 근간이 되는 지표로서(배상석, 2010) 선행 연구에서 많이 활용된 바 있다. 또한 학교급식지원 조례의 수혜대상이 되는 학생수가 많은 경우 다른 지역에 비해 학교급식 지원 정책에 대한 행정 수요가 많다고 판단할 수 있다(김미선·강황선, 2010). 따라서 본 연구에서는 주민 1인당 학생수가 많은 경우 세금을 납부하는 사람에 비해 급식 정책의 대상집단이 미율이 높은 것이므로 가결 여부와 제정소요일수에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보았다. 주민등록상 인구는 각 지역의 조세 수입의 근간인 반면, 학생수는 행정 수요이자 곧 학교급식 조례 채택에 따른 재정적 부담일 수 있기 때문이다. 마찬가지로 기초생활보장수급자수 비율은 각 지역별로 새로운 정책을 채택할 때 장애요소로 인지될 수 있다.

<사회적 요인 변수 1>

주민 1인당 학생수

<사회적 요인 변수 2>

기초생활보장수급자수 비율

가설 3-1. 주민 1인당 학생수가 많을수록 조례안의 가결 가능성이 감소할 것이다.

가설 3-2. 주민 1인당 학생수가 많을수록 조례 제정소요일수가 증가할 것이다.

가설 3-3. 기초생활보장 수급자수비율이 클수록 조례안의 가결 가능성이 낮아질 것이다.

가설 3-4. 기초생활보장 수급자수비율이 클수록 조례 제정소요일수가 증가할 것이다.

넷째, 정책 확산 측면은 1) 수직적 확산요인과 2) 수평적 확산요인으로 나누어 살펴보았다. 수직적 정책 확산은 법적 지위나 권한이 다른 정부들 간에 정책이 확산되는 현상을 의미한다(김미선·강황선, 2012). Shiopan & Volden(2006)은 하위정부에서 실시한 금연정책이 어떻게 상위정부들로 상향적으로 확산되었는지를 분석하였다. 반명 하향적 확산은 상위정부의 정책이 하위 정부의 정책 도입에 영향을 미치는 현상을 의미하며(이석환, 2011), 강제적 기제 혹은 경제적 인센티브에 의해 이루어진다. 주로 중앙정부가 입법을 통해 특정 정책을 의무화하게끔 하거나 국고보조금 등의 수단을 이용하는 경우가 그러한 예에 해당한다. 본 연구에서는 학교급식 관련 조례안의 수직적 확산 요인으로서 ①학교급식법 전면 개정 시기 여부 ②국무조정실 표준 조례안 존재 여부 등을 설정하였다.

「학교급식법」이 전부 개정됨에 따라 학교급식지원센터의 설치 및 운영과 학교급식 실시에 필요한 제반 경비의 지원 근거가 마련되었기 때문에 그 이후 지방자치단체의 조례 제정이 상대적으로 원활하게 진행될 수 있었다고 예측할 수 있다. 뿐만 아니라 법개정을 통해 학교급식에 대한 지방자치단체의 지원과 심의를 위해 학교급식지원 심의위원회와 급식지원센터를 설치, 운영할 수 있도록 하였고 필요한 사항은 조례로 정할 수 있게 하였다. 특히 학교급식 관련 징계 및 처벌 조항이 도입되면서 법령의 실효성이 확보되었다. 따라서 학교급식법의 전부 개정은 이전과 달리 지방자치단체의 학교급식 관련 조례 제정 과정의 갈등을 축소시키는 역할을 했다고 볼 수 있다. 또 다른 변수로는 국무조정실 표준 조례안의 존재 여부를 상정하였다. 학교급식 지원과 관련하여 중앙-광역자치단체-기초자치단체 간의 갈등이 지속됨에 따라 국무조정실에서 2004년 07월

27일자로 학교급식 관련 표준조례안을 작성하여 각 자치단체에 공문으로 발송한 바 있다. 기초자치단체 의회의 회의록을 살펴본 결과 학교급식 관련 조례안의 제정과 관련하여 국무조정실의 표준조례안의 언급이 존재하였고 이에 기반하여 조례안을 작성한 경우가 많았다.

반면 학습 혹은 모방에 의한 수평적 확산은 다른 정부의 경험으로부터 정책을 수용하는 것을 의미한다(장석준·김두래, 2012). 특히 조직 혁신 이론 관점에서 인근 지방정부의 정책 채택은 내부적으로 정치적 압력으로 작용할 수 있다. 많은 실증연구들은 지역적인 확산 효과가 지방정부 수준에서 조례 제정을 촉진시키는 영향을 미쳤다고 본 바 있다(김태룡, 2007; 석호원, 2011). 최상한(2010)과 같이 선행 연구에서 수평적 확산 요인은 지리적으로 인접한 자치단체 수로 측정하는 경우가 일반적이다. 그러나 우리나라의 경우 확산에 관한 연구가 상대적으로 발달한 미국의 지방정부와 달리 동일 광역자치단체 내 기초자치단체 간 지역적 거리가 멀지 않은 편이다. 또한 남궁근(1994)은 정치적 사안과 관련있는 정책의 수용도는 광역자치단체의 특성에 따라 다르게 나타날 수 있다고 보았다. 이러한 특성을 고려하여 배상석(2010)의 연구에서와 같이 동일한 광역 행정자치단체 내 기초단체 간 조례 채택 여부를 중요한 변수로 상정하였다.

<수직적 확산 요인 변수 1>

학교급식법 전면 개정 여부

<수직적 확산 요인 변수 2>

국무조정실 표준조례안 여부

<수평적 확산 요인 변수>

조례채택률= 조례 채택 자치단체/ 광역자치단체내 자치단체

가설 4-1. 학교급식법이 전면 개정된 이후에 발의된 조례안의 가결 가능성이 증가할 것이다.

가설 4-2. 학교급식법이 전면 개정된 이후에 발의된 조례의 제정소요일수가 더 적을 것이다.

가설 4-3. 표준조례안이 존재한 이후에 발의된 조례안의 가결가능성이 증가할 것이다.

가설 4-4. 표준조례안이 존재한 이후에 발의된 조례의 제정소요일수가 더 적을 것이다.

가설 4-5. 동일 광역자치단체 내 학교급식 관련 조례를 제정한 지방정부가 많을수록 조례안의 가결가능성이 증가할 것이다.

가설 4-6. 동일 광역자치단체 내 학교급식 관련 조례를 제정한 지방정부가 많을수록 조례 제정소요일수가 더 적을 것이다.

마지막으로 주체 요인을 분석하고자 한다. Berry & 김대진 (2010)은 정부 단위로 새로운 정책이 실행될 때 실질적으로 정책의

결정을 채택하는 정책 결정자에 대한 연구가 필요하다고 주장한다. 최근 10년 동안 우리나라 시민사회의 팽창과 거버넌스(governance)의 변화 등을 고려할 때, 정책 혁신 및 확산에 있어서 민간부문 정책창도자의 역할이 커질 것임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 그간 선행연구에서는 주민이나 시민들의 선호는 간접적으로 소득, 교육, 투표율 등으로 제시되어 있다. 즉, 정책결정자가 선출직 지도자인 경우 유권자로서의 주민 선호가 정책결정에 영향을 미친다고 가정하고(Berry & Berry, 1999) 주민에 관한 변수를 영향요인으로 제시하였다. 정책 결정자 혹은 행위자를 중시하는 연구로는 하민지 외(2010)를 들 수 있는데 이 경우에도 중요한 정책 행위자로서 자치단체장을 상정하고 있다.

한편으로 정책 창도자와 네트워크의 역할을 중시하는 연구도 존재하는데(장석준 · 김두래, 2012), 학교급식조례의 정책연합의 대리변수로서 학생수와 지역별 농가인구비율을 상정하였다. 그러나 학교급식 조례 제정 과정에서 실질적으로 영향력을 발휘한 정책 창도자 혹은 정책연합의 대리변수로서 학생수와 농가인구비율이 적합한지 여부는 논란의 소지가 있다고 판단하였다. 학생수와 농가인구비율과 실제로 시민단체의 정책활동이 활발한지 여부를 검증하기가 쉽지 않기 때문이다. 이렇듯 주민의 정책 창도 역할의 중요성에도 불구하고 체계적인 조사가 쉽지 않은 이유는 정책창도자가 갖는 정형화되지 않은 특성을 체계적으로 조사하기 힘들기 때문이라고 지적하는 시각도 존재한다(Berry & 김대진, 2010). 결국, 지방정부의 정책확산에 관한 기존의 연구들은 주체적 요인을 고려함에 있어서 주민이 직접 조례안을 제정하는 경우를 중요하게 고려하지 않았다고 할 수 있다. 따라서 정책행위자로서의 주민에 대한 변수를 상정할 때 어려움이 있으며 주체 여부를 고려하더라도 정확한 자료를 수집하는 데 어려움이 존재할 수 있다는 한계를 지닌다.

본 연구에서는 이러한 점을 종합적으로 고려하여 독립변수의 하나로 ‘주체 요인’을 상정하여 주민, 의원, 단체장 여부에 따라 종속 변수에 유의미한 영향을 미치는지 여부를 검토하고자 한다. 즉, 학교급식 관련 조례안의 발의에 있어서 기존의 연구들이 실질적인 주체 측면에 관심을 기울이지 않은 것에 비해 주민 참여의 관점에서 조례 제정 개폐청구제도에 의한 조례안의 발의와 그렇지 않은 경우를 비교하고자 한다. 이 경우 기준변수는 주민으로 두고 의원과 단체장의 경우를 각각 가변수(dummy)화 하여 변수로 입력하였다. 기존의 국회 입법 관련 연구에서는 법률안의 통과기간은 누가 발의했는가에 의해 영향을 받을 수 있다고 본 바 있다(목진휴,2009; 이시원·민병익,2010; 김준석,2012). 따라서 지방의회의 조례 제정 과정을 다룬 본 연구에서도 단체장, 의원 뿐만 아니라 주민에 의해 발의되었는지 여부를 구분하여 조례의 채택 여부와 제정 소요기간에 유의미한 영향을 주는지 분석한다. 주체에 따라 유의미한 차이를 보이는 점이 입증된다면, 차후 연구에 있어 주민에 관한 적합한 변수를 수집하여 후속 연구를 진행하는 것이 바람직할 것이다.

<주체요인 변수>

조례안 발의 주체(주민, 의원, 단체장)

가설 5-1. 발의 주체에 따라 조례안의 가결 여부가 달라질 것이다.

가설 5-2. 발의 주체에 따라 조례 제정 소요일수가 달라질 것이다.

4) 주요 변수의 조작적 정의

본 연구의 주요 변수들의 조작적 정의는 <표11>에 정리한 바

와 같다. 또한 본 연구에서는 각 변수 간의 편향성을 지양하고 통일성을 위해 각 변수들의 히스토그램 모양을 살펴본 후 치우쳐있는 변수에 로그값(log)을 취하였다. 이에 따라 종속변수 중에서 제정소요일수, 독립변수 중에서 재정자립도, 주민 1인당 자체수입액, 주민 1인당 학생수, 기초생활보장수급자수 비율, 동일 광역자치단체 내 조례 채택률 등을 로그화한 값으로 입력하여 분석하였다. 한편 단체장의 소속정당과 발의안 주체는 가변수(dummy variables)로 변형하여 분석하였다.

<표11> 변수의 조작적 정의

변수 (변수명)				조작적 정의
종속변수	가결여부 (outcome)			1= 가결(원안가결, 수정가결) 0= 부결(부결, 폐기, 각하, 미발의)
	제정소요일수 (ln_days)			= ln(조례제정 공포일-발의일)
독립변수	내부적 요인	경제적 요인	재정자립도 (ln_fiscal)	= ln {(지방세 + 세외수입) / 자치단체예산규모} X 100
			1인당 자체수입액 (ln_taxincome)	= ln {지방세+세외수입 / 주민등록 인구수} X 100
		정치적 요인	지방선거여부 (election)	1=발의년도, 직전년도에 지방선거 있음 0= 지방선거 없음
			단체장 소속정당 (dum_head1) (dum_head2)	기준 변수: 한나라당, 새누리당, 자민련, 자유선진당
				1=새천년민주당, 민주당,

변수 (변수명)				조작적 정의
				열린우리당, 민주노동당, 0= 그 외
				1= 무소속 0= 그 외
			의회 임기 (period)	1=후반부 0=전반부
		사회 적 요 인	1인당 학생수 (ln_popstu)	= ln(학생수/주민등록 인구수)
			기초생활보장 수급자수비율 (ln_poor)	= ln(기초생활보장수급자수 /주민등록 인구수)
	외부적 요인	수 직 적 확 산	학교급식법 전면 개정 여부 (law1)	1= 이후 0=이전
			국무조정실 표준 조례안 제정 여부 (law2)	1= 이후 0= 이전
		수 평 적 확 산	동일 광역자치단체 내 조례채택률 (ln_diffusion)	= ln(조례채택 자치단체수 / 광역자치단체 내 자치단체 수)
	주체 요인	발의안 주체 (dum_person1) (dum_person2)		기준변수: 주민인 경우
				1= 의원인 경우 0= 그 외
				1= 단체장인 경우 0= 그 외

3. 분석방법 및 모형의 설정

1) 분석방법

정책확산에 관한 선행연구들은 대부분 사건사분석(Event History Analysis, EHA)기법을 사용하였다. 사건사분석기법은 Berry & Berry(1990)가 정책확산 연구에 도입한 기법으로 프라빗(Probit)모형, 로짓(Logit)모형으로 분석할 수 있다. 국내 선행 연구 중에서 배상석(2010)은 프라빗모형을, 석호원(2010)은 로짓모형을, 하민지(2011)와는 패널 로짓(panel logit)모형을 사용한 바 있다. 한편, 입법 및 정책 결정 소요시간에 관한 선행연구는 대부분 다중회귀분석을 실시하였고 김준석(2010)의 경우 사건사분석의 한 종류인 경쟁위험분석(Competing Risks Analysis)을 실시한 바 있다. 김준석(2010)은 로짓모형이나 프라빗 모형을 사용하면 사건의 지속기간에 대한 중도절단(censoring)의 문제가 발생할 수 있다고 지적하면서 생존분석법을 활용하였다. 특히 Box-Steffensmeier & Jones(2002)이 지적했듯이 다양한 결과값(예를 들면 수정가결, 원안 가결, 부결, 폐기, 자동폐기, 철회 등)을 갖는 종속변수의 차이를 무시하고 단순히 이산값(예를 들면 가결 혹은 부결)을 갖는 변수를 상정할 경우 통계적 검증의 신뢰도를 낮춘다고 보았다(김준석, 2010). 그러나 신현기(2013)는 대통령 정책의 법제화 소요시간을 다룬 연구에서 대통령 임기 종료 후 처리된 자료를 관측치에서 제외함으로써 중도절단 우려를 제거하고 다중회귀분석 방법을 사용하였다. 또한, 생존분석방법을 활용할 때 특정 결과로 나타난 개별 법안의 소요시간을 분석하는데 한계를 갖는다고 비판한 바 있다.

본 연구에서는 선행연구들을 고려하여 2가지 분석을 시도하였다. 최초로 발의된 의안 중 부결된 47건의 학교급식 조례안이 주체

와 내용, 형식을 달리하여 결국 제정된 사실에 착안하여 연구 대상을 둘로 나누어 ‘로짓 분석(Logit Analysis)’과 ‘다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)’을 실시하였다. 첫째로, 조례안의 가결 여부에 영향을 미친 요인을 살펴보기 위해서 각 지방 정부에서 최초로 발의된 215건의 학교급식 조례안을 대상으로 로짓 분석을 활용한다. 둘째, 최초 발의 조례안이 아닌 실제 제정된 조례 214건을 대상으로 제정소요일수에 영향을 미친 요인을 ‘다중회귀분석’을 통해 살펴보고자 한다. 즉, 분석대상의 기준이 최초로 발의된 것에 있느냐 최종적으로 제정되었느냐에 따라 대상과 방법을 달리하였다.

이러한 분석 방식을 취한 이유는 다음과 같다. 만약, 215건 중 부결된 47건의 조례안을 제외하고 가결된 168건을 대상으로 조례 제정소요일수에 미친 영향요인을 알기 위해 회귀분석을 실행할 경우 선택 편의(selection bias)의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 본 연구는 최초 발의한 조례안을 대상으로 1단계에서 로짓모형을 사용하고 2단계에서 가결되어 제정된 조례 168건을 대상으로 회귀분석을 실시하는 ‘Heckman 선택모형(Heckman selection model)’을 활용하려 하였다. 그러나 다른 기준에 따라 연구 대상을 둘로 나누어 분석할 경우 중도절단의 문제를 해결할 수 있다고 판단하여 부결되었지만 다시 발의되어 제정된 47건의 조례 관련 자료를 수집하여 다중 회귀분석을 실시하였다. 즉, 가결여부는 최초로 발의된 의안을 기준으로 삼고 조례제정소요일수는 최종적으로 제정된 조례안을 기준으로 삼는 것이 연구의 취지에 더 적합하기 때문에 대상을 달리하여 회귀분석을 실시하였다.

2) 분석모형의 설정

앞서 제시한 가설들을 검증하기 위한 연구 분석틀과 구체적 분석모형은 다음과 같다.

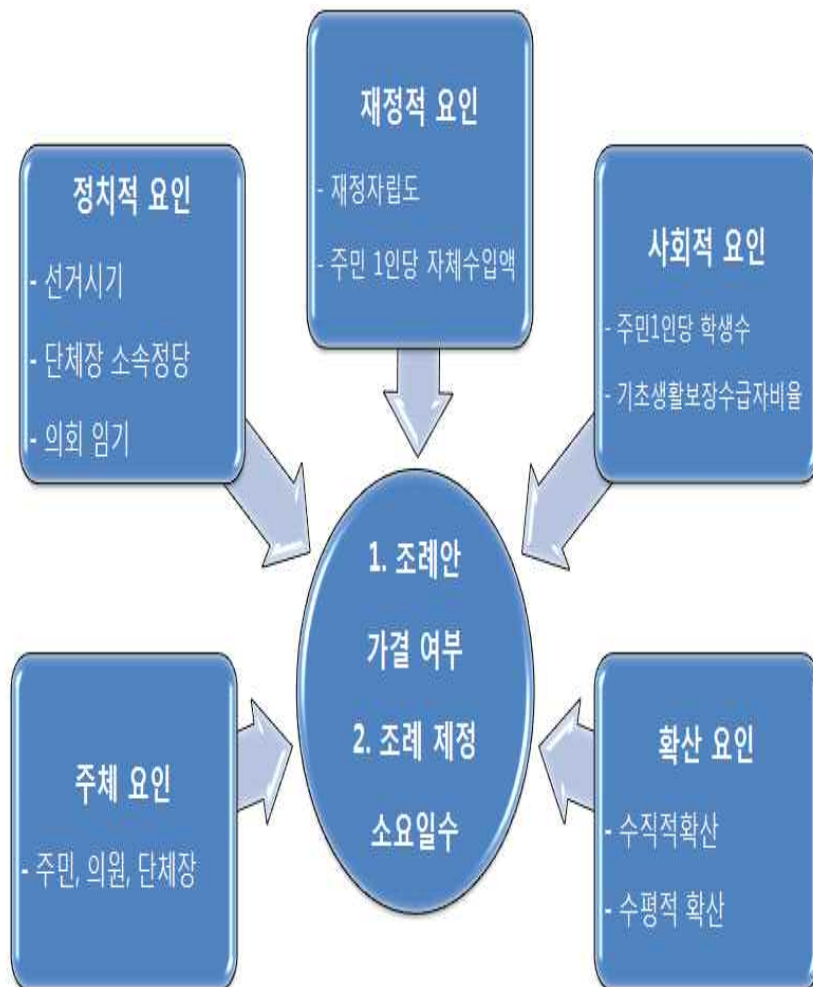
모형1: 로짓 분석 (발의안 215건 대상)

$$\begin{aligned} \text{조례안의 가결} = & \beta_0 + \beta_1 \cdot (\text{재정자립도}) + \beta_2 \cdot (\text{주민 1인당 자체} \\ & \text{수입액}) + \beta_3 \cdot (\text{선거시기}) + \beta_4 \cdot (\text{민주당 외}) + \\ & \beta_5 \cdot (\text{무소속}) + \beta_6 \cdot (\text{의회임기}) + \beta_7 \cdot (\text{주민 1인} \\ & \text{당 학생수}) + \beta_8 \cdot (\text{기초생활보장수급자수비율}) + \\ & \beta_9 \cdot (\text{학교급식법 전면 개정}) + \beta_{10} \cdot (\text{표준조례} \\ & \text{안}) + \beta_{11} \cdot (\text{조례채택률}) + \beta_{12} \cdot (\text{의원}) + \beta_{13} \cdot (\text{단} \\ & \text{체장}) + \varepsilon \end{aligned}$$

모형2: 다중회귀 분석(제정 조례 214건 대상)

$$\begin{aligned} \text{조례 제정 소요일수} = & \beta_0 + \beta_1 \cdot (\text{재정자립도}) + \beta_2 \cdot (\text{주민 1인당} \\ & \text{자체수입액}) + \beta_3 \cdot (\text{선거시기}) + \beta_4 \cdot (\text{민주당} \\ & \text{외}) + \beta_5 \cdot (\text{무소속}) + \beta_6 \cdot (\text{의회임기}) + \beta_7 \cdot (\text{주} \\ & \text{민 1인당 학생수}) + \beta_8 \cdot (\text{기초생활보장수급자수} \\ & \text{비율}) + \beta_9 \cdot (\text{학교급식법 전면 개정}) + \beta_{10} \cdot \\ & (\text{표준조례안}) + \beta_{11} \cdot (\text{조례채택률}) + \beta_{12} \cdot (\text{의원}) + \\ & \beta_{13} \cdot (\text{단체장}) + \varepsilon \end{aligned}$$

<그림4> 연구 분석틀



VI. 연구 결과

1. 분석 대상 조례안의 특성 및 변수 간 상관관계

1) 주요 변수 특성 및 상관관계

분석에 활용된 주요 변수들의 특성은 다음과 같다. 학교급식 관련 조례안을 발의한 215개 지방자치단체들의 평균 재정자립도는 약 29.5%로 나타났으며 주민 1인당 자체수입액의 평균은 약 404,000원으로 나타났다. 인구 평균은 약 207,517명이며 기초생활보장수급자수 비율 평균은 약 4.5%로 드러났다. 주민 1인당 평균 학생수는 약 21명이며 최소 1.21명에서 최대 115.26명을 지닌 기초자치단체도 있는 것으로 나타났다. 광역 자치단체 내 조례 채택률의 평균은 약 30.9%이며 평균적으로 동일 광역자치단체 내에 약 14개의 기초자치단체가 있음을 감안하면 1/3이 되지 않는 낮은 수치라고 볼 수 있다. 최초 발의안 중에서 가결된 168건을 대상으로 조례제정 소요일수의 평균을 분석한 결과 약 97일이 걸렸다.

제정된 223건의 조례 중 분석대상이 되는 214건¹²⁾을 대상으로 각 변수들의 특성을 살펴보면, 재정자립도는 약 28.8%로 기존의 분석 대상보다 감소하고 주민 1인당 자체수입액의 평균은 약 416,000원으로 기존 분석 대상보다 약간 증가했음을 알 수 있다. 광역 자치단체 내 조례 채택률도 약 37.7%로 기존보다 증가하였으며 이는 최초로 조례안을 발의한 이후 시간이 갈수록 조례를 제정한 자치단체

12) 2013년에 친환경 학교급식을 제정한 부산 서구, 부산진구의 경우 본 연구의 시간적 범위에 해당하지 않아 제외하였다. 또한 인천 남동구, 울산 동구, 충북 보은군, 전남 곡성군, 신안군, 진도군 등은 관련 회의록이 없어 정확한 조례제정 소요일수를 알 수 없었으므로 제외하였다. 따라서 조례제정소요일수를 분석한 대상은 총 214건이다.

가 많아졌기 때문에 당연한 결과로 보인다. 한편 기초생활보장수급자수비율은 비슷한 수준으로 나타났다. 제정된 223건 중 분석대상이 되는 214건의 조례제정 소요일수 평균은 약 88일로 나타나 부결 이후 새로 제정된 경우 제정기간이 단축되었음을 알 수 있다.

<표12> 주요 변수 특성

		최소값	최대값	평균	표준편차
최초발의 기준 (215 건)	재정자립도 (%)	7.70	86	29.58	16.49
	주민1인당 자체수입액 (천원)	65	1,617.00	404.76	231.75
	기초생활보장 수급자비율 (%)	.72	16.60	4.45	2.59
	주민 1인당 학생수	1.21	115.26	21.17	12.81
	광역단체 조례채택률 (%)	0	96.70	30.95	29.19
	조례제정 소요일수 (168건)	13.00	943	97.25	144.51
제정예 기준 (214 건)	재정자립도 (%)	7.7	86	28.87	16.44
	주민1인당 자체수입액 (천원)	65	1,617.00	416.70	238.00
	기초생활보장 수급자비율 (%)	.72	14.04	4.44	2.54
	주민 1인당 학생수	1.21	196.60	22.17	16.83
	광역자치단체 내조례채택률 (%)	0	96.70	37.33	29.05
	조례제정 소요일수 (214건)	13.00	943	88.16	155.64

<표13> 주요 변수 간 상관관계

변수	ln_제정 소요일수	ln_재정자 립도	ln_1인당 자체수입액	선거 시기	정당변 수1 (민주당)	정당변 수2 (무소속)	의회 입기	ln_1인당 학생수	ln_기초생 활보장수 급자수비 율	학교급 식법전 면개정	표준조 례안	ln_조례 채택률	주체 변수1 (의원)	주체 변수2 (장)
ln_제정 소요일수	1													
ln_재정 자립도	.192**	1												
ln_1인당 자체수입액	-0.067	0.12	1											
선거시기	-.176**	.144*	-0.075	1										
정당변수1 (민주당)	-0.062	-.193**	-0.112	-.143*	1									
정당변수2 (무소속)	-0.129	-.278**	0.122	0.025	-.177**	1								
의회입기	-.184**	-0.057	-0.054	.285**	0.025	-0.075	1							
ln_1인당 학생수	0.101	.357**	-0.095	-0.001	-0.003	-0.032	-.04 4	1						
ln_기초생 활보장수급 자수비율	-0.133	-.835**	0.091	-0.122	.195**	.284**	0.081	-.247**	1					
학교급식법 전면개정	-.174*	0.085	0.031	0.079	0.022	0.011	-.275 **	0	-.144*	1				
표준조례안	-.218**	-0.095	0.03	.380**	-0.034	0.087	.338**	-0.055	0.09	.367**	1			
ln_조례 채택률	-.302**	-0.066	.145*	.286**	0.024	0.097	.165*	-0.112	0.078	.280**	.448**	1		
주체변수1 (의원)	-.187**	0.072	0.034	-0.088	.144*	0.026	0.01	0.061	-0.059	0.133	0.086	-0.038	1	
주체변수2 (단체장)	-.202**	-.257**	0.075	.160*	-0.041	.141*	0.041	-.158*	.213**	.230**	.231**	.247**	-.585**	1

*p<0.05 **p<0.01

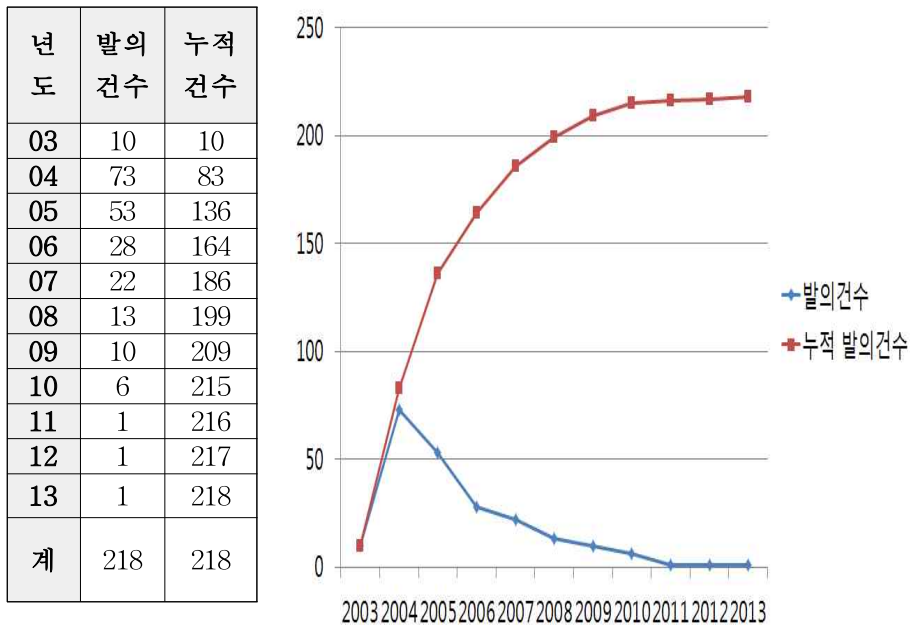
주요 변수 간의 상관관계를 보았을 때 재정자립도 변수와 기초생활보장수급자수 비율이 $p < 0.01$ 수준에서 서로 간에 강한 부(-)의 상관관계(-.835)를 나타내고 있음을 알 수 있다. 그러나 회귀분석 모형에서 다중공선성 여부를 같이 분석해본 결과 분산 팽창계수값(VIF; variance inflation factor)은 재정자립도의 경우 4.627이고 기초생활보장수급자수 비율의 경우 4.032로 나타났다. 따라서 다중공선성 여부가 없다고 판단하였다.

2) 분석 대상 조례안의 발의 및 제정 추세

학교급식 관련 조례안의 발의가 가장 활발하게 나타나는 시기는 <그림 5>를 통해 볼 때 2003년과 2005년 사이임을 알 수 있다. 2003년에서 2004년 사이의 기간 중 학교급식 조례안 발의건수의 증가율은 630%에 달하고 있다. 그 후 발의건수는 점차적으로 감소하여 증가율도 소강 상태를 보이고 있다. 이는 이승중(2004)이 지방차원의 정책 혁신확산에 있어서 시간요인으로 제시한 두가지 모형 중 ‘점감형’에 해당하는 것이라고 볼 수 있다¹³⁾. 또한 누적건수의 S자 형태를 볼 때, Rogers(1995)가 설명한 정책 확산의 양상에 해당된다고 보인다.

13) 이승중(2004)은 정책확산의 유형을 구분짓는 기준의 하나로 ‘시간’에 주목하였다. 그는 시간에 의한 정책확산의 종류로서 초기에 정책도입건수가 증가하였다가 일정 시점에 감소하는 ‘점감형’과 점감형을 떠다가 일정 시점에서 정책도입건수가 재증가하는 ‘부활형’으로 구분한 바 있다.

<그림5> 기초자치단체 학교급식 관련 조례안 발의 추세¹⁴⁾

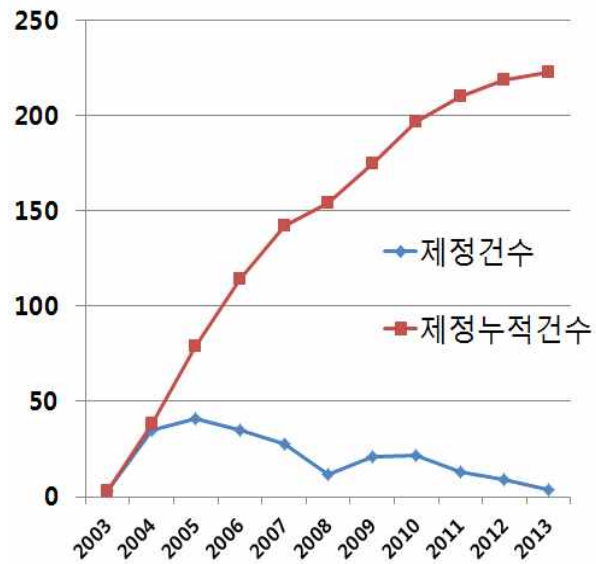


한편, 학교급식 관련 조례안이 실제로 제정된 추세를 나타낸 <그림6>을 보면 점감 형태보다는 ‘부활형’의 형태를 보이고 있다. 즉, 2005년까지 꾸준히 조례의 제정건수가 늘다가 감소하였고, 2009년에 다시 증가하는 추세를 보인다. 이승중(2004)의 부활형 확산 시나리오에 따르면 학교급식 관련 조례안의 경우 2003년은 초기, 2004년부터 2006년까지는 중기, 2007년부터 2008년까지는 후기, 2009년부터 부활기의 확산 형태를 지닌다. 이러한 현상은 2009년 이후 무상급식 및 친환경 급식 등의 새로운 정책 의제가 등장했기 때문인 것으로 보인다. 또한 조례안이 발의되고 나서 일정한 시차가 존재하였기 때문에 발의 추세와 달리 제정 추세는 부활형의 형태를 보일 수 있다.

14) 각 기초자치단체별로 여러번 발의된 경우도 존재하나, 본 연구의 분석 대상은 최초로 발의된 조례안만을 대상으로 하였다.

<그림6> 기초자치단체 학교급식 관련 조례제정건수 및 누적건수

년 도	제 정 건 수	누 적 건 수
03	3	3
04	35	38
05	41	79
06	35	114
07	28	142
08	12	154
09	21	175
10	22	197
11	13	210
12	9	219
13	4	223
계	223	223



2. 기술 통계

1) 주체별 분석

먼저 주체별로 발의안 215건의 가결률을 살펴보면 다음과 같다. 단체장의 경우 총 72건을 발의하여 그 중 69건이 조례로 제정되어 95.83%라는 높은 수치를 보였다. 이러한 결과는 지방 정치에 있어서 단체장을 주요한 정책행위자로 보는 선행연구들의 결과와 일치한다고 볼 수 있다. 한편 지방의회 의원은 총 62건의 발의안 중 52건이 제정되어 83.87%의 가결률을 보였다. 반면, 주민의 경우 81건의 학교급식 관련 조례안을 발의하여 가장 많은 건수를 보였지만 그중 44건만 조례로 제정됨으로써 가장 낮은 54.32%의 가결률을 보였다. 이러한 결과는 지방자치의 관점에서 주민참여를 지향하는 조례제정개폐청구제도의 개선에 반드시 고려되어야 할 부분이다. 한편 분석 대상인 전체 215건의 발의안 중 가결된 의안의 개수는 165건으로 전체 가결률은 76.74%이다.

<표14> 조례안 가결률 및 조례 제정소요일수: 주체별 분석

		주민	의원	단체장
최초 발의안기 준	발의건수(215)	81	62	72
	제정건수(168)	44	55	69
	부결건수 (47)	37	7	3
	최소값	15	13	14
	최대값	943	169	915
	평균	198.25	44.54	74.86
	가결률(%)	54.32	88.70	95.83
제정 조례기준	제정건수	46	76	92
	최소값	15	13	14
	최대값	943	555	915
	평균	201.80	50.25	63.98

최초로 발의된 의안 중 가결된 168건의 조례를 대상으로 제정 소요일수를 주체별로 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 주민에 의해 발의된 의안 중 가결된 44건의 조례 제정소요일수 평균은 198.25일로 가장 길게 나타났다. 결국 주민에 의해 발의되는 학교급식 관련 조례안은 가결률도 가장 낮고 제정소요일수도 가장 길어 지방의회 입법과정에서 주민의 직접 참여 기제가 제대로 작동하지 않고 있다고 볼 수 있다. 즉, 주민 발의안이 의회에서 부결되거나 혹은 임기만으로 자동 폐기되더라도 현재의 제도 하에서 주민이 이익을 제기할 수 있는 수단이 없는 것이다. 이는 기존의 선행연구에서도 지적한 바이며(이혜영, 2007a), 본 연구에서의 기술적 분석도 이러한 주장을 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다.

특히 주민발의에 의해 제정된 학교급식 조례의 경우 최대 943일에 걸쳐 제정된 경우가 있는데, 지방의회의 임기가 4년임을 감안하면 이는 매우 긴 기간임을 알 수 있다. 물론, 제정소요일수의 기간만으로 지방의회의 입법기능을 일률적으로 판단하는 것은 무리가 있다. 제정소요일수가 길어진 이유에 대한 심화 분석은 관련 회의록 등을 통해 추후에 이루어져야 할 것이다. 주민이 아닌 의원과 단체장의 경우 현저하게 낮은 평균 소요일수를 보이고 있다는 점에서 제도적인 보완이 필요함은 분명해 보인다.

평균적으로 가장 단기간에 조례가 제정된 경우는 의원에 의한 경우이며 평균 44.54일이 소요되었다. 의원 발의시 제정소요일수의 최대값은 169일로 나타났고 이는 주민에 의한 발의안의 제정소요일수 평균보다도 낮은 수치이다. 비교적 짧은 조례제정소요일수는 지방의회의 조례제정 절차에서 의원들이 차지하는 핵심적 역할에서 그 이유를 찾아볼 수 있을 것이다. 의안 심의의 핵심 주체인 의원들은 단독으로 의안을 제시하기도 하지만 대부분 공동 발의의 형식을 선호한다. 따라서 발의 이전부터 의원 간의 의견 교환이 활발히 이

루어지는 편이며 의안에 대한 의원 간 이해도가 높을 수 있다. 현실적인 어려움이나 혹은 조례안의 내용에 대한 이해도, 법령의 검토 등을 사전에 공유하는 기회가 주민 발의안이나 단체장 발의안의 경우보다 훨씬 높을 수 있을 것이다.

마지막으로 단체장이 발의한 조례안의 경우 최대 915일이 걸린 경우도 있었으나 평균 제정소요일수는 74.86일로 나타났다. 지방정부의 장(長)인 단체장은 조례안의 발의에 있어서 지방정부의 자원(resources)을 활용하여 법적·행정적 전문성을 갖출 가능성이 크다고 볼 수 있다. 다만 의원에 비해 제정되는데 최대로 걸린 소요일수가 많은 것은 학교급식 관련 조례안 자체의 정치적 성격과 지방의회와 단체장 간의 정치적 갈등 등에서 비롯된다고 예측해볼 수 있다. 혹은 중앙 정부와의 갈등도 하나의 이유가 될 수 있는데 전남 학교급식 조례안의 재의 요구 및 대법원 소송 제기 등이 그러한 사실을 뒷받침한다고 할 수 있다.

2) 지역별 분석

발의된 조례안 중 가결된 168건을 대상으로 지역별 분석을 한 결과는 <표15>와 같다. 먼저 조례제정소요일수의 평균이 가장 낮은 지역은 대전으로 26일이 걸렸다. 대전은 5개 자치단체 모두 학교급식 조례안을 발의했으며 이 중 4건이 최초 발의된 의안에서 원안 혹은 수정 가결되어 조례로 정식 제정되었다. 반면 평균 조례제정소요일수가 가장 길었던 지역은 울산으로 총 541.6일이 걸렸다. 울산 또한 5개 자치단체 모두 조례안을 발의하였으며 이 중 자료의 결측값을 지닌 동구를 제외한 나머지 3곳을 조례안 가결로 처리하였다. 최초 발의안이 가결된 168개 자치단체의 경우 학교급식 조례안의 제정소요일수가 평균 110.24일로 나타났다.

<표15> 지역별 조례제정 소요일수: 최초 발의안 168건 기준

지역 (단체수)	제정	발의	최소	최대	평균	표준 편차	분산
서울(25)	11	24	24	453	81.90	125.47	15744.69
부산(16)	5	15	25	408	113.80	165.08	27252.70
대구(8)	3	4	26	46	38	10.58	112
인천(10)	3	8	31	88	51	32.07	1029
광주(5)	4	5	24	42	32	7.43	55.33
대전(5)	4	5	20	29	26	4.08	16.66
울산(5)	3	5	70	943	541.60	440.72	194242.30
경기(31)	25	31	22	753	111.80	153.47	23553.30
강원(18)	18	18	14	249	71.20	68.47	4688.53
충북(12)	11	12	19	225	77.81	72.81	5302.56
충남(15)	15	15	14	400	108.86	116.74	13629.55
전북(14)	11	13	24	915	157.72	255.04	65046.61
전남(22)	18	20	13	79	33.72	18.46	340.91
경북(23)	21	24	15	385	100.95	111.25	12376.84
경남(20)	16	19	15	493	107.25	128.73	16573.93
계/평균	168	215	23.73	367.2	110.24	.	.

최종적으로 제정된 조례의 소요일수를 <표16>을 통해 살펴보면 먼저 평균적으로 88.73일이 소요되었음을 알 수 있다. 이는 최초 발의안의 110.24일보다 약 20일이 줄어든 것으로 부결된 이후 다시 발의된 조례안의 경우 빨리 처리되는 경향이 있음을 의미한다. 지역별로 가장 빨리 처리된 경우 13일이 걸렸으며 이는 전라남도 지역에서 나타났다. 평균적으로 제정소요일수가 가장 짧은 자치단체는 광주로 30.2일이 소요되었다. 최초 발의안 기준으로 가장 짧은 소요일수를 보였던 대전의 경우 새로 제정된 조례안의 소요일수가 길어져서 평균 소요일수도 길어진 것으로 보인다.

<표16> 지역별 조례제정 소요일수: 제정 조례 214건 기준

지역 (단체수)	제정	최소	최대	평균	표준편차	분산
서울(25)	24	15	555	97.08	147.64	21800.08
부산(16)	13 (15)	20	408	60.53	105.01	11028.93
대구(8)	4	22	46	34	11.77	138.66
인천(10)	8	16	88	38.62	21.07	443.98
광주(5)	5	23	42	30.20	7.596	57.70
대전(5)	5	20	50	30.80	11.30	127.70
울산(5)	4(5)	21	943	411.50	444.14	197268
경기(31)	31	21	261	78.12	71.89	5168.583
강원(18)	18	14	507	86.44	140.61	19772.37
충북(12)	12	19	503	81.16	136.13	18532.51
충남(15)	15	14	400	117.20	134.94	18210.74
전북(14)	13 (14)	24	915	142	236.11	55749.33
전남(22)	19 (22)	13	79	32.73	18.45	340.42
경북(23)	23	15	603	76.69	140.33	19695
경남(20)	20	15	728	126.70	190.23	36211
계/평균	214	13	943	88.73	147.21	21671.37

3. 조례안 가결 여부의 영향요인 : 로짓분석 결과

1) 모형의 적합성 여부

로짓 분석 모형의 전반적인 적합성을 나타내는 -2Log 우도 (likelihood: $-2LL$) 수치가 유의수준 5%에서 유의하면 가설모형은 적합하다고 할 수 있다(최상한, 2010). 본 모형은 유의수준 1% 내에서 -2Log 우도가 144.412이며 카이제곱의 값은 4.677로 5% 내에서 유의하기 때문에 적합하다고 보인다. 로짓 모형에서 B값이 양수인 경우에는 변수값이 클수록 발의안을 가결할 확률이 높음을 나타내며 부호가 음수인 경우 해당 변수 값이 클수록 발의안을 부결할 확률이 높음을 의미한다. 혹은 승산비값(OR; odds ratio)이 1보다 큰 경우에는 독립변수와 종속변수가 같은 방향으로 변화할 가능성이 크고 1보다 작은 경우에는 반대 방향으로 변화할 가능성이 증가한다고 본다. 즉, 승산비값(OR)은 해당 변수가 한 단위 증가할 때 마다 발의안을 부결하는 집단에 속할 확률보다 가결한 확률이 몇 배나 증가하는지 여부를 나타낸다.

2) 로짓 분석 결과

로짓 분석의 결과는 <표17>에 나타나 있으며 이를 해석하면 다음과 같다. 첫째, 재정적 요인으로서 로그화한 재정자립도 변수와 주민 1인당 자체수입액 변수 모두 $p < 0.01$ 수준에서 유의미한 영향을 나타내고 있다. 다만, B값의 부호가 서로 다르게 나타났고 재정자립도의 경우 승산비값(OR)이 1보다 작은 반면, 주민 1인당 자체수입액 변수는 1보다 큰 것으로 나타났다. 재정자립도의 승산비값(OR)은 0.091로 다른 조건이 모두 같다고 가정할 때 학교급식 조례안을 선택한 지방자치단체가 늘어나면 특정한 자치단체가 학교급식 조례안을 채택할 확률이 그렇지 않은 경우보다 0.091배 감소함을 의미한다. 따라서 재정자립도의 경우 연구 가설과 달리 가결 여부에

부정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났으며 그 영향력의 정도는 0.1이 되지 않을 정도로 미미한 편이다.

학교급식조례의 제정여부를 실증적으로 분석한 기존 연구 중 재정적 요인의 지표로서 재정자립도, 자체재원(지방세+세외수입), 급식비 지원액 등을 선정한 경우(김미선·강황선, 2012)와 재정자주도를 선정한 경우(장석준·김두래, 2012)가 존재한다. 먼저 김미선·강황선(2012)의 연구에서 재정자립도는 학교급식 관련 조례의 제정여부에 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다. 또한 장석준·김두래(2012)의 연구에서 재정자주도도 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 분석되었다. 재정자립도 변수는 기존의 연구에서 자주 사용되어온 재정력 평가지표이지만 현재와 같이 지방정부의 의존수입 비율이 높은 상황에서 일정한 한계를 지닌다고 보는 시각도 존재한다(김혜정, 2006). 본 연구에서 재정자립도가 오히려 가결률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 드러난 것은 재정자립도 지표에 지방교육세가 제외되면서 변수로서의 영향력을 제대로 가늠하기 어렵기 때문인 것으로 보인다¹⁵⁾. 현재 우리나라 지방 교육재정 구조는 크게 국가지원금, 지방자치단체 일반회계 전입금, 자체수입 등으로 이루어진다(공은배 외, 2011). 따라서 지방자치단체 일반회계 전입금의 일부인 지방교육세가 제외된 재정자립도와 지방교육세가 포함된 주민 1인당 자체수입액의 효과가 반대로 나타났을 가능성이 있다.

다음으로, 주민 1인당 자체수입액이 많아질수록 학교급식 조례안을 가결할 확률이 높아지며 이 때의 승산비값(OR)은 3.024로 나타났다. 재정자립도와 주민1인당 자체수입액의 개념으로 판단하건대, 지방정부의 전체 예산 규모에서 차지하는 자체수입액의 비중보다 주민 1인당 자체수입액의 비율이 더욱 유의미한 영향을 미침을 알 수 있다. 김미선·강황선(2012)의 연구에서 독립변수로 사용된 자체재원(지방세+세외수입) 지표에 인구 변수를 추가한 주민 1인당 자체수입액 지표가 유의미한 것으로 나타난 점에 주목할

15) <참고자료2> 참조.

필요가 있다. 결국 주민 1인당 자체수입액 변수는 연구 가설과 같은 결과를 나타냈다.

<표17> 로짓 모형: 조례안 가결 여부 분석 (215건 조례안 대상)

		B (표준오차)	z	p	OR
변 수	ln_재정자립도	-2.397*** (.851)	7.924	.005	.091
	ln_주민1인당 자체수입액	1.107** (.443)	6.254	.012	3.024
	선거시기	-.249 (.579)	.185	.667	.780
	정당더미변수1 (민주당 외)	1.268 (.998)	1.613	.204	3.554
	정당더미변수2 (무소속)	1.030 (1.067)	.931	.633	2.800
	의회 임기	.314 (.658)	.227	.248	1.369
	ln_주민 1인당 학생수	-.233 (.536)	.189	.814	.792
	ln_기초생활보장 수급자수비율	-.729 (.631)	1.336	.296	.482
	학교급식법 전면개정	.184** (.784)	.055	.046	1.202
	교육인적자원부 표준조례안	-.759** (.726)	1.094	.015	.468
	ln_광역시 내 조례채택률	.096** (.048)	3.981	.012	1.101
	주체더미변수1 (의원)	1.597 (.653)	5.974	.360	4.939
	주체더미변수2 (단체장)	2.017** (.799)	6.373	.012	7.515
	상수항	3.127 (3.418)	.837	.360	22.796
모 형		-2 Log 우도: 144.412 카이제곱:4.677(.791) 전체분류정확도: 85.1% *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01			

둘째, 정치적 요인으로서 선거시기와 단체장의 소속 정당, 의회임기 변수는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 못했다. 따라서 선거시기와 단

체장의 소속정당, 의회임기 등이 학교급식 관련 조례안의 가결 여부에 영향을 미칠 것이라는 연구가설은 기각되었다. 국내 선행연구들은 미국과 다르게 선거시기가 정책의 도입 여부에 영향을 미치지 못한다고 보고 있다(배상석, 2010; 김미선·강황선, 2012;) 본 연구의 분석대상의 경우 지방선거 시행시 정당공천제가 시행된 시기와 그렇지 않은 시기가 혼재되어 있어 선거시기가 조례안 가결여부에 뚜렷한 영향을 미치지 못했을 수 있다. 또한 배상석(2010)은 사회적으로 의견이 나뉘는 민감한 정책 사안의 경우 선거 시기 이후로 논의를 미룰 수 있다는 의견을 제시한 바 있다.

셋째, 사회적 요인 변수로서 주민 1인당 학생수와 기초생활보장수급자수 비율은 유의미한 영향력을 갖지 않는 것으로 판별되었다. 즉 사회적 요인과 관련된 연구가설은 모두 기각되었다. 먼저 주민 1인당 학생수가 유의미한 결과를 가져오지 않은 것은 지방자치 정책 결정 과정에서 행정수요가 제대로 반영되고 있지 않음을 시사할 수 있다. 한편, 장석준·김두래(2012)의 연구에서 급식정책연합의 대리변수로 상정한 학생수가 조례채택 가능성에 끼치는 영향력이 통계적으로 유의미하게 나타나기도 하였다. 그러나 실질적인 의안 심의 과정에서 정책대상이 참여할 수 있는 통로가 한정적임을 감안할 필요가 있다. 즉, 가결여부에 사회적인 요인이 영향을 미칠 가능성이 제한된다고 볼 수 있다. 기초생활보장수급자수비율의 경우 역시 가결 여부에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 드러났다.

넷째, 정책 확산 요인으로서 수직적 확산 요인과 수평적 확산 요인은 모두 유의미한 영향력을 나타냈다($p < 0.05$). 먼저 수직적 확산 요인의 하나인 『학교급식법』 전면 개정으로 인해 약 1.101배 가결률이 높아졌다. 반면에 표준조례안의 존재는 학교급식 조례안의 가결률을 오히려 낮추는 변수임을 알 수 있다. 이는 중앙정부에서 일률적으로 제정하여 각 지방정부로 시달한 표준조례안이 지방자치단체의 법적, 현실적, 제도적 상황과 부합하지 않을 수 있음을 시사한다. 수평적 확산 요인인 동일 광역 자치단체 내 조례채택률의 승산비값(OR)은 7.515로 나타났다. 따라서 동일한 광역 자치

단체 내에 조례를 채택한 지방정부가 존재하는지 여부가 정책의 확산에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 다만, 이러한 수평적 확산의 동기가 단순한 모방에 해당하는지, 경쟁적 양상을 띠는지, 성공적 정책에 대한 학습인지 여부는 후속 연구에서 자세히 다루어야 할 것이다.

다섯째, 가변수 처리한 주체 변수는 모두 유의미한 결과를 보였다. 의원일 경우에 $p < 0.01$ 수준에서 유의미한 경향을 나타냈으며, 이는 곧 주민이 발의한 경우보다 의원이 발의한 조례안이 가결될 확률이 높음을 의미한다. 이때 승산비값(OR)은 7.162로 주민이 발의한 경우보다 의원이 발의한 경우의 가결률이 약 7배 이상 높음을 알 수 있다. 이러한 결과는 지방의회의 조례안 발의 과정에서 의원이 핵심적인 주체임을 의미한다. 특히 지방의회 의원들은 의원들 간의 네트워크(network)를 활용하여 공동발의 이전에 사전 정보를 공유한다. 그러므로 주민에 의해 발의된 조례안보다 발의 목적과 세부적인 내용에 대한 이해도가 높을 수 있다. 다음으로, 단체장의 경우 $p < 0.05$ 수준에서 유의미한 경향을 보였으며 이 때 승산비값(OR)은 7.821로서 단체장의 발의안이 주민발의안보다 가결될 확률이 높음을 알 수 있다. 이는 기존 연구들에서 지방자치단체장을 정책의 핵심적 행위자로 본 것과 일치하는 결과라 할 수 있다.

4. 조례 제정 소요일수의 영향요인: 다중회귀분석

1) 모형의 적합성

다중회귀분석 모형의 적합성을 판단하기 위해서는 독립변수 간 다중공선성(multicollinearity)의 문제를 확인해야 한다(박동준 외 2013). 먼저 본 모형에서 분산팽창계수값(VIF; variance inflation factor)가 가장 크게 나타난 변수는 재정자립도로 4.617을 나타냈다. 따라서 독립변수 간 다중공선성의 문제가 크지 않았다고 판단하였다. 한편 잔차 독립성을 검증하기 위해 Durbin-Watson값을 살펴본 결과 2.038로 나타나 잔차에 대한 상관관계도 존재하지 않는다고 보인다. 모형의 설명력을 의미하는 수정된 R^2 값은 0.231로써 전체 변량의 약 23%를 독립변수가 설명하는 것으로 나타났다.

2) 다중회귀분석 결과

학교급식 조례의 제정 소요시간에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위한 다중회귀모형의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 재정적 요인으로서 재정자립도는 $p < 0.05$ 수준에서 제정소요일수를 증가시켰다. 즉, 재정자립도가 1단위 높아질수록 0.482일 만큼 증가했음을 알 수 있다. 이는 오히려 재정자립도가 높을수록 제정소요일수가 줄어든 것이라는 연구가설을 반박하는 결과이다. 이는 앞서 로짓 모형에서 재정자립도가 높을수록 부결될 확률이 높아진다는 연구결과와 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

<표18> 다중회귀모형:제정소요일수 분석

모형		B (표준오차)	베타	t	유의확률
변수	상수	3.517 (.923)	.	3.812	.000
	ln_재정자립도	.482** (.222)	.280	2.168	.031
	ln_1인당 자체수입액	-.113 (.117)	-.067	-.971	.333
	선거시기	-.246* (.137)	-.127	-1.799	.074
	정당변수1(민주당)	-.024 (.155)	-.010	-.153	.878
	정당변수2(무소속)	-.100 (.214)	-.032	-.469	.639
	의회 임기	-.321** (.147)	-.162	-2.181	.030
	ln_1인당 학생수	-.034 (.123)	-.018	-.273	.785
	ln_기초생활보장수 급자수 비율	.240 (.191)	.152	1.260	.209
	학교급식법 전면개정	-.137 (.159)	-.069	-.858	.392
	표준조례안	.302 (.202)	.123	1.500	.135
	ln_조례 채택률	-.045*** (.017)	-.190	-2.679	.008
	주체변수1(의원)	-.834*** (.173)	-.405	-4.825	.000
	주체변수2(단체장)	-.647*** (.174)	-.331	-3.708	.000
R ² : .278 수정된 R ² :.231 F: 5.928					
*p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01					

둘째, 정치적 요인 중 선거 시기 변수는 $p<0.1$ 수준에서, 의회 임기 변수는 $p<0.05$ 수준에서 유의미한 결과를 나타냈다¹⁶⁾. 선거시기가 임박할수록 그렇지 않은 경우보다, 의회임기가 후반부인 경우 전반부보다 제정소요일수가 짧아지는 결과를 가져온 것이다. 이러한 결과는 앞서 가결여부에 정치적 요인이 영향을 미치지 못한 것과

16) $P<0.05$ 수준이 통계적 유의성을 판단하는 일반적 기준이지만 $P<0.10$ 수준인 경우에도 아주 세심한 주의를 요하는 것이 아니라면 통계적 의미가 있는 것으로 간주하였다.

구별되는 결과이다. 조례안이 의회에 제출되어 조례로 제정되는 과정에서 선거 시기나 단체장의 소속정당, 의회의 잔여 임기 등은 중요한 역할을 하지 못하지만 조례의 제정 소요기간을 단축시키는데 유의미한 영향력을 지닌다고 판단할 수 있다. 한편으로, 사회적 변수는 로짓모형에서의 결과와 동일하게 제정소요일수에도 영향력을 갖지 못한 것으로 나타났다.

셋째, 확산적 요인 중에서 수평적인 확산 요인인 조례 채택률이 제정소요일수를 단축시키는 결과를 가져왔다. 조례안의 가결 여부에는 중앙정부로부터의 수직적인 확산 기제도 영향력을 발휘하지만 제정되기까지의 시간에는 수평적 확산 기제만이 유의미한 것으로 나타났다. 이는 곧 이웃 정부들이 정책을 채택했는지 여부가 지방정부 정책의 채택 및 소요일수에 가장 큰 영향력을 미친다는 것을 의미한다. 따라서 지방정부의 정책 확산에 있어서 공간적 확산 요인이 중요한 변수임을 알 수 있다. 향후 이러한 공간적 확산이 단순한 동형화에 의한 모방인지, 경쟁적 기제인지, 사회적인 학습으로 인한 것인지 정밀한 연구가 필요할 것이다.

마지막으로 주체요인은 의원일 경우와 단체장일 경우 모두 $p<0.01$ 수준에서 제정소요일수 단축에 기여하는 것으로 나타났다. 의원 발의일 경우에 단축되는 소요일수가 단체장 발의일 경우보다 높게 나타났다. 또한 가결여부에 있어서는 의원의 경우 유의미한 결과를 가져오지 못했으나 제정소요일수를 단축시키는데 있어서 의원의 역할이 크게 작용했음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 결과는 주민참여의 수단으로서 주민조례 제정청구제도가 향후 보완해야 할 시사점을 제공한다. 현행 주민조례 제정청구제도는 조례안이 의회에 계류하거나 부결되어도 이에 대한 대안을 가지고 있지 못하다. 학교 급식 관련 조례 제정 추세가 ‘부활형’인데 반해 발의 추세는 ‘점감형’인 사실에서도 이를 알 수 있다. 주민참여제도가 유의미한 결과를

가져오지 못한다면 이는 곧 지방정부 정책 결정 과정에서 주민의 역할을 약화시키는 결과로 나타난다. 따라서 향후 주민 조례제정 청구에 의한 의안의 발의 및 심사시 제도적 보완이 시급하다 할 것이다.

5. 연구 결과의 종합적 분석

1) 연구 결과의 정리

본 연구의 결과를 종합하면 <표19>와 같다. 먼저 가결 여부에 정(+)의 영향력을 미치는 요인으로서는 주민1인당 자체수입액, 학교급식법 전면개정, 조례채택률, 주체더미변수로서 단체장 등이 있다. 이는 곧 주민 1인당 자체수입액과 조례채택률, 단체장 발의, 학교급식법 전면 개정 이후 가결률이 높아짐을 의미한다. 이들 중에서 가장 큰 정(+)의 영향력을 갖는 변수는 승산비값이 7.515인 주체더미변수로서 단체장을 선정할 수 있다. 한편, 재정자립도와 표준조례안의 채택은 부(-)의 영향력을 행사한다. 결국, 가결여부에 영향을 미치는 변수들은 재정적 요인, 수직적·수평적 확산 요인, 주체요인 등이다.

다음으로 제정소요일수에 정(+)의 영향력을 미치는 변수는 재정자립도가 유일하다. 즉 재정자립도가 높을수록 제정소요일수가 오래 걸림을 알 수 있다. 결국 재정자립도 변수는 1단위 증가할 때 조례안의 부결 가능성을 높이고, 제정소요일수도 증가시키는 것으로 나타났다. 2013년 기준으로 전국 재정자립도 평균이 51.1%인데 반해, 본 연구 대상이 되는 기초자치단체들의 재정자립도 평균은 약 29%인 것으로 드러났다는 점에 주목할 필요가 있다. 기존의 선행 연구들에서는 재정자립도 변수가 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났으므로 이에 대한 보다 자세한 연구가 필요할 것이다. 특히, 본 연구는 시기적 범위가 2003년부터 2012년까지인데 반해 학교급식 관련 사무가 지방자치단체의 자체사무로 이양된 시기가 2005년임을 감안한 연구가 필요할 것이다. 한편, 선거시기, 의회임기, 이웃정부 조례채택률, 주체더미변수로서 의원과 단체장 변수 등

은 부(-)의 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 즉, 그러한 변수들은 제정소요일수를 단축시키는데 기여한다고 볼 수 있다. 결국 제정소요일수에 영향을 미치는 변수들은 재정적, 정치적, 수평적 확산, 주체요인 등이다.

<표19> 영향요인 종합적 분석

변수	가결여부	OR	제정소요일수	B
ln(재정자립도)	부(-)의 영향력	.091	정(+)의 영향력	.482
ln(주민 1인당 자체수입액)	정(+)의 영향력	3.024	.	.
선거시기	.	.	부(-)의 영향력	-.246
정당더미변수1 (민주당 외)	.	.	.	.
정당더미변수2(무소속)	.	.	.	.
의회임기	.	.	부(-)의 영향력	-.321
ln(주민1인당 학생수)	.	.	.	.
ln(기초생활보장수급자수비율)	.	.	.	.
학교급식법 전면 개정	정(+)의 영향력	1.202	.	.
표준조례안	부(-)의 영향력	.468	.	.
조례 채택률	정(+)의 영향력	.1.101	부(-)의 영향력	-.045
주체더미변수1(의원)	.	.	부(-)의 영향력	-.834
주체더미변수2(단체장)	정(+)의 영향력	7.515	부(-)의 영향력	-.647

2) 연구 가설의 채택 여부

본 연구의 분석 결과에 따른 가설의 채택 여부는 다음 <표20>과 같다. 먼저, 재정적 요인 중에서 재정자립도는 유의미한 영향을 나타냈지만 연구 가설과는 달리 상반된 영향을 미쳐서 재정자립도 관련 가설은 기각되었다. 주민 1인당 자체수입액이 조례안의 가결 가능성을 높인다는 가설은 채택되었다. 정치적 요인 중 선거 시기 변수는 조례안의 가결보다 제정소요일수에 영향을 미치는 것으로 드러났다. 또한 의회의 잔여임기 여부도 제정소요일수에 유의미한 영향을 미치면서 연구가설이 채택되었다. 단체장의 소속정당 여부는 선행 연구에서와 같이 유의미한 영향을 미치지 못했다.

수직적 확산요인 중 학교급식법의 전면 개정은 조례안 가결 여부에 정(+)의 영향력을 가져서 연구가설이 채택되었다. 반면, 표준 조례안의 존재는 조례안의 가결여부에 부(-)의 영향력을 미쳤고 조례제정소요일수 관련해서는 수직적 확산요인이 아무런 영향을 미치지 못했다. 수평적 확산 요인으로서 동일 광역 자치단체 내 조례채택률은 가결 여부와 조례 제정 소요일수 모두에 유의미한 영향력을 가졌다. 따라서 수평적 확산 요인과 관련된 연구가설은 모두 채택되었다. 사회적 요인 변수는 아무런 영향을 미치지 못했고, 발의 주체 요인은 가결 여부와 제정소요일수에 유의미한 영향력을 행사하였다. 다만, 조례안의 가결 여부에 있어서 의원이 아닌 단체장의 경우 주민보다 큰 영향력을 갖는 것으로 나타났다.

<표20> 연구가설 채택여부

요인	변수	가설	채택	영향
재정적 요인	재정 자립도	재정자립도가 높을수록 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.	기각	-
		재정자립도가 높을수록 조례의 제정소요일수가 감소할 것이다.	기각	+
	1인당 자체수입액	주민1인당 자체수입액이 증가할수록 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.	채택	+
		주민1인당 자체수입액이 증가할수록 조례 제정소요일수가 적을 것이다.	기각	.
정치적 요인	선거 시기	지방선거가 있는 해 혹은 직전 해일수록 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.	기각	.
		지방선거가 있는 해 혹은 직전 해일수록 조례의 제정소요일수가 감소할 것이다.	채택	-
	단체장 소속정당	지방자치단체장의 소속 정당에 따라 조례안 가결 가능성이 달라질 것이다.	기각	.
		지방자치단체장의 소속정당에 따라 제정소요일수가 달라질 것이다.	기각	.
	의회 임기	의회임기 후반부에 발의된 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.	기각	.
		의회임기 후반부에 발의된 조례의 제정소요일수가 더 적을 것이다.	채택	-
수직적 확산	학교급식법 전면개정	학교급식법이 전면 개정된 이후에 발의된 조례안 가결가능성이 증가할 것이다.	채택	+
		학교급식법이 전면 개정된 이후에 발의된 조례의 제정소요일수가 더 적을 것이다.	기각	.
	표준 조례안	표준조례안이 존재한 이후에 발의된 지방자치단체의 조례안 가결 가능성이 증가할 것이다.	기각	-
		표준조례안이 존재한 이후에 발의된 지방자치단체의 조례 제정소요일수가 더 적을 것이다.	기각	.
수평적 확산	조례 채택률	동일 광역자치단체 내 학교급식 관련 조례를 제정한 기초자치단체의 수가 많을수록 조례안의 가결 가능성이 증가할 것이다.	채택	+
		동일 광역자치단체 내 학교급식 관련 조례를 제정한 기초자치단체의 수가 많을수록 조례 제정소요일수가 더 적을 것이다.	채택	-

요인	변수	가설	채택	영향
사회적요인	1인당 학생수	주민 1인당 학생수가 많을수록 조례안의 가결 가능성이 감소할 것이다.	기각	.
		주민 1인당 학생수가 많을수록 조례 제정소요일수가 증가할 것이다.	기각	.
	기초생활보장 수급자수비율	기초생활보장 수급자수비율이 클수록 조례안의 가결 가능성이 낮아질 것이다.	기각	.
		기초생활보장 수급자수비율이 클수록 조례 제정소요일수가 증가할 것이다.	기각	.
주체요인	발의 주체	조례안의 가결 여부는 발의 주체에 따라 달라질 것이다.	채택	+
		조례 제정소요일수는 발의주체에 따라 달라질 것이다.	채택	-

VII. 정책적 함의 및 한계

1. 정책적 함의

본 논문에서 분석한 학교급식 조례안(2003년~2012년)의 확산 과정은 다음과 같은 함의를 지닌다. 먼저 기존의 정책 확산 연구들이 지방정부의 정책 도입 여부만을 연구 대상으로 삼은 것에서 나아가 정책이 채택되기까지의 시간에 주목했다. 물론 정책이 채택되기까지의 시간이 단축되면 단축될수록 바람직한 현상이라고 일률적으로 말하기 힘들다. 의안의 심의 과정에서 심층적인 논의와 주민의 행정 수요에 대한 충실한 반영이 있었다면 제정소요일수가 길어지는 것을 부정적으로 볼 것만은 아니다. 그러나 선거 시기가 임박해져서 정책 의안이 소외되거나, 중앙 정부와의 갈등에 의해서 정책 결정이 지연되거나, 혹은 아무런 이유나 제재도 없이 정책 결정 및 입법활동이 지연된다면 그에 대한 해결 방안의 모색이 필요할 것이다. 따라서 시간을 단축시키거나 지연시키는 영향요인이 무엇이었는지 명확히 밝히는 것이 필요하다. 그런 면에서 본 연구는 지방정부 정책 확산이론을 실증적으로 분석하면서 정책의 결정 소요시간도 연구 대상으로 삼아 논의의 깊이를 더하는 의미를 갖는다.

둘째, 본 연구를 통해서 정책 확산 과정에서 내부적 요인으로서 재정적 요인과 정치적 요인이 작용했음을 확인할 수 있다. 다만, 재정자립도가 가결여부와 조례제정소요일수에 미치는 영향력이 연구가설과 기존의 연구와 다르게 나타난 것은 향후 지속적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 혹은 재정자립도가 정책확산의 내부적 요인 변수로서 적합한지 여부도 엄밀히 검증할 필요가 있어보인다. 추후 지방의회 회의록의 내용 분석이나 관련 담당자 면접 등의 다양한 방법 등을 통해 이러한 점을 보완해야 할 것이다. 반면 가결 여부에

정치적 요인이 영향을 미치지 못한다는 것은 선행연구와 같은 결과를 나타내고 있다. 또한 조례제정소요일수를 단축시키는데 선거시기와 의회 잔여 임기 여부가 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 향후 정책 확산 연구에 있어서 ‘시간적 요인’에 더욱 주목할 필요가 있음을 뜻한다.

셋째, 본 논문을 통해 정책 확산 이론에서 주장하는 외부적 효과로서 수직적, 수평적 확산 요인을 확인할 수 있었다. 우리나라의 경우 통치 권한의 분산 정도가 낮다는 것을 고려할 때, 수평적 확산 요인이 가결 여부와 조례제정 소요일수 모두에 영향을 미친다는 결과는 주목할 만하다. 특히 수직적 확산 요인으로서 국무조정실의 표준 조례안이 가결여부에 부의 영향을 끼치지만 수평적 확산 요인이 정의 영향을 미친다는 결과는 중앙-지방 정부간 관계에서 향후 지속적으로 생각해 볼만한 주제일 것이다. 다만, 이러한 수평적 확산의 동기가 무엇인지, 혹 모방에 근거한 동형화는 아닌지 심층적인 분석이 필요할 것이다.

넷째, 본 연구는 지방정부 정책 확산 과정을 분석함에 있어서 기존의 연구가 간과해 온 주체 요인에 주목하였다. 주민 조례 제정 청구의 대부분을 차지하는 학교급식 관련 조례안 연구에서 주민에 의한 발의를 구분하는 것은 연구의 새로운 시각을 제시한다고 볼 수 있다. 특히 주민 참여와 지방 자치의 관점에서 현재 주민이 지방 정책 확산에 영향을 미치고 있는지 분석을 시도하였다. 아울러, 의회 의원이나 지방자치단체장이 발의한 의안보다 주민이 발의한 의안의 가결률이 낮고 조례제정소요일수가 길다는 점에서 제도적 보완이 필요함을 알 수 있다.

2. 한계

본 연구가 향후 보완해야 할 과제는 다음과 같다. 첫째, 종속 변수인 학교급식 조례안이 정책의 내용 측면에서 여러 유형으로 구분될 수 있는데 이를 분류하여 분석하지 못했다는 한계를 지닌다. 특히 2010년 제 5대 지방선거 시기를 전후로 하여 부각된 친환경 무상급식 조례의 경우 기존의 학교급식 조례와 지원 대상, 지원 방법 등에 있어서 구별될 것이다. 또한 정책의 시간적 흐름과 정책 확산 측면을 고려할 때 다른 지방정부의 사례를 참고하여 기존의 학교급식 조례안을 발의하지 않고 친환경 무상급식 지원조례안을 발의하는 경우도 존재할 것이다. 따라서 향후 연구에서는 조례안의 유형별로 정책 확산 여부와 주민 참여 여부를 나누어 분석할 필요가 있다.

둘째, 독립변수 측면에서 그간 정책 확산 연구가 간과했던 정책 행위자의 변수, 그중에서도 시민과 시민단체 측면을 보강할 필요가 있다. 본 연구에서 강조했듯이 학교급식 관련 조례안은 주민에 의해 조례가 제정되거나 개정 청구된 대표적인 사례이다. 따라서 과연 각 지역별로 시민의 어떤 특성이 비슷한 조례의 확산에 영향을 미쳤는지 엄정하게 분석할 필요가 있다. 하지만, 변수 측정의 불완전성이나 자료 습득의 어려움 등으로 인해 일정한 한계가 존재하였으므로 향후 이를 보완해야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체장의 역할을 보다 중요시하여 분석할 필요가 있다. 특정 조례안이 주민에 의해 청구되더라도 현행 지방자치제도 하에서 지방의회에 부의하는 주체는 주민이 아니라 지방자치단체장이기 때문에 지방자치단체장의 역할이 조례안의 통과 여부와 속도에 매우 중요하다고 할 수 있다. 향후 회의록 내용 분석이나 언

론 검색, 관련 자료 검색, 담당자 설문조사 및 면접 등을 통해 지방 자치단체장이 주민 청구 조례안의 발의에 적극적이었는지 소극적이었는지 중립적이었는지 구분할 필요가 있다.

넷째, 방법론적 차원에서 다양한 방법을 시도하여 연구의 질을 향상시킬 필요가 있다. 지방의회에서 조례안의 가결 여부의 결정은 지방정부의 객관적 현황보다는 지방의회 의원들의 인지 여부에 따라 달라질 가능성도 무시할 수 없을 것이다. 예를 들어 어느 한 지방정부의 재정자립도 여부가 객관적으로 상대적으로 낮지 않다고 하더라도 지방의회 의원들이 낮다고 생각한다면 예산이 소요되는 조례안의 가결에 부담을 느낄 것이다. 따라서 당시 회의록의 분석을 통해 조례안의 가결 여부와 제정 소요일수의 차이의 원인을 보다 정확하게 찾아낼 수 있어야 한다. 또한, 본 논문에서 실시한 로짓 분석과 다중회귀분석 모형 외에도 선행 연구들에서 제시한 다양한 방법론을 통해 동일한 결과가 산출되는지 확인하는 것도 의미가 있을 것이다.

<참고자료1>

국무조정실 학교급식지원 표준조례안

04.07.27

00시(도)

학교급식식품비지원에 관한표준조례(안)

제1조 (목적) 이 조례는 학교급식법시행령 제7조제5항의 규정에 의거 학교급식에 따른 식품비를 지원하여 성장기 학생의 건전한 심신의 발달을 도모하고, 품질이 우수한 농·수·축산물의 소비촉진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “학교급식”이라 함은 제1조의 목적을 실현하기 위한 급식으로 학교급식법 제2조의 규정을 적용한다.
2. “우수 농·수·축산물”이라 함은 유전자 변형이 되지 아니한 안전하고 신선한 농·수·축산물 및 이를 원료로 하여 제조 또는 가공한 식품을 말한다.
3. “식품비”라 함은 급식학교에 지원하는 경비로서 학교급식으로 제공되는 음식물의 제조, 가공에 사용되는 농·수·축산물과 그 가공품의 구입비를 말한다.

4. “식재료”라 함은 학교급식을 목적으로 조리·가공하는데 사용되는 음식의 원재료를 말한다.

제3조 (학교급식 식품비 지원) ① 시·도지사는 제1조의 목적 실현을 위해 학교급식에 필요한 식품비 중 우리 농·축산물 및 우수 수산물을 사용하는 경우 WTO 농업협정에서 허용된 범위 내에서 예산을 지원할 수 있다.

제4조 (지원대상) 지원대상은 시·도에 소재하며, 학교급식법 제4조에 명시된 교육기관으로 한다.

제5조 (우수 농·수·축산물 사용) ① 시·도지사 및 시·도교육감은 지원대상자로 하여금 학교 급식에 품질이 우수한 농·수·축산물이 사용될 수 있도록 하여야 한다.

② 학교급식 경비분담 방법, 급식체계, 지원기준 및 관리체계 등에 대해서는 규칙으로 정한다.

제6조 (지원신청) ① 제3조의 규정에 의하여 시·도지사에게 학교급식 식품비의 지원을 받고자 하는 지원대상자는 다음 사항을 기재한 신청서를 시·군·구교육장을 통하여 시·도교육감에게 제출하여야 한다.

1. 지원대상자의 명칭, 대표자의 성명 및 주소
2. 급식시설, 설비의 위치와 규모
3. 해당학교 학생의 수 및 급식대상 학생의 수
4. 우수 농·수·축산물을 식재료로 사용시 소요되는 총경비와 지원받고자 하는 금액

5. 급식시행계획

6. 기타 필요한 사항

② 시·도교육감은 제1항의 신청사항을 종합하여 시·도지사에게 제출하고, 시·도지사는 이를 학교급식식품비지원심의위원회에 제출하여야 한다.

③ 지원신청시기, 절차, 서식, 신청공고 등은 규칙으로 정한다.

제7조 (학교급식식품비지원심의위원회 설치) ① 시·도지사는 제6조의 지원신청에 따른 학교급식식품비 지원대상의 선정과 지원규모와 내역, 방법 등 학교급식 지원에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 학교급식식품비지원심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

② 위원회는 위원장을 포함하여 ○○인 이내로 하며, 위원은 다음 각 호의 자중 시·도지사가 위촉한 자로 구성한다.

1. 시·도 행정부시장·부지사 및 관련 실국장

2. 시·도 교육청 관련국장

3. 시·도 의회의원

4. 학부모 단체

5. 교원 단체

6. 영양사 단체

7. 농민단체

8. 시민단체

9. 기타 시·도지사가 필요하다고 인정하는 자

③ 위원장은 행정부시장·부지사가 되며 부위원장 1인과 간사 1인을 위원회에서 호선한다.

④ 당연직이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수

있다.

⑤ 기타 위원회 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제8조 (급식학교 등의 의무) ① 식품비를 교부받은 급식학교의 장은 우수 농·수·축산물을 구입하여 학교급식에 사용하여야 한다.

② 급식학교의 장은 식품비 사용내역을 시·군·구교육장을 경유하여 매년 시·도교육감에게 보고하여야 한다.

③ 시·도교육감은 식품비의 집행결과를 매년 시·도지사에게 보고하여야 한다.

제9조 (지도·감독) ① 시·도지사는 지원된 식품비가 목적대로 사용되었는지 여부를 확인하고 지도·감독하여야 한다.

② 시·도교육감은 학교급식에 품질이 우수한 농·수·축산물이 사용되고 있는지 여부를 확인하고 지도·감독하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정을 준수하지 아니한 경우 식품비 교부결정을 변경 또는 취소할 수 있으며 이미 지급한 식품비를 회수할 수 있다.

부칙

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

00시(군·구)학교급식식품비지원에관한표준조례안

제1조 (목적) 이 조례는 학교급식법시행령 제7조제5항의 규정에 의거 학교급식에 따른 식품비를 지원하여 성장기 학생의 건전한 심신의 발달을 도모하고, 품질이 우수한 농·수·축산물의 소비촉진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “학교급식”이라 함은 제1조의 목적을 실현하기 위한 급식으로 학교급식법 제2조의 규정을 적용한다.
2. “우수 농·수·축산물”이라 함은 유전자 변형이 되지 아니한 안전하고 신선한 농·축산물 및 이를 원료로 하여 제조 또는 가공한 식품을 말한다.
3. “식품비”라 함은 급식학교에 지원하는 경비로서 학교급식을 목적으로 주식, 부식, 간식 등을 조리·가공·제조하는데 사용되는 우수 농·축산물 구입 및 우수 농·축산물을 사용하여 제조한 식품구입비를 말한다.
4. “식재료”라 함은 학교급식을 목적으로 조리·가공하는데 사용되는 음식의 원재료를 말한다.

제3조 (학교급식 식품비 지원) ① 시장·군수·구청장은 제1조의 목적 실현을 위해 학교급식에 필요한 식품비 중 우리 농·축산물 및 우수 수산물을 사용하는 경우 WTO 농업협정에서 허

용된 범위 내에서 예산을 지원할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 학교급식 지원을 위한 식재료를 구매할 경우 우리 농·축산물 및 우수 수산물을 우선적으로 구매할 수 있다.

제4조 (지원대상) 지원대상은 시·군·구에 소재하며, 학교급식법 제4조에 명시된 교육기관으로 한다.

제5조 (우수 농·수·축산물 사용) ① 시장·군수·구청장과 시·군·구교육장은 지원대상자로 하여금 학교 급식에 품질이 우수한 농·수·축산물이 사용될 수 있도록 하여야 한다.
② 학교급식 경비분담 방법, 급식체계, 지원기준 및 관리체계 등에 대해서는 규칙으로 정한다.

제6조 (지원신청) ① 제3조의 규정에 의하여 시장·군수·구청장에게 학교급식 식품비의 지원을 받고자 하는 지원대상자는 다음 사항을 기재한 신청서를 시·군·구교육장에게 제출하여야 한다.

1. 지원대상자의 명칭, 대표자의 성명 및 주소
 2. 급식시설, 설비의 위치와 규모
 3. 해당학교 학생의 수 및 급식대상 학생의 수
 4. 우수 농·수·축산물을 식재료로 사용시 소요되는 총경비와 지원받고자 하는 금액
 5. 급식시행계획
 6. 기타 필요한 사항
- ② 시·군·구교육장은 제1항의 신청사항을 종합하여 시장·군

수·구청장에게 제출하고, 시장·군수·구청장은 이를 학교급식식품지원심의위원회에 제출하여야 한다.

③ 지원신청시기, 절차, 서식, 신청공고 등은 규칙으로 정한다.

제7조 (학교급식식품지원심의위원회 설치) ① 시장·군수·구청장은 제6조의 지원신청에 따른 학교급식식품비 지원대상의 선정과 지원규모와 내역, 방법 등 학교급식 지원에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 학교급식식품지원심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

② 위원회는 위원장을 포함하여 ○○인 이내로 하며, 위원은 다음 각 호의 자중 시장·군수·구청장이 위촉한 자로 구성한다.

1. 시·군·구 부시장·부군수·부구청장 및 관련 실국장
2. 시·군·구 교육청 관련국장
3. 시·군·구 의회의원
4. 학부모 단체
5. 교원 단체
6. 영양사 단체
7. 농민단체
8. 시민단체
9. 기타 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 자

③ 위원장은 부시장·부군수·부구청장이 되며 부위원장 1인과 간사 1인을 위원회에서 호선한다.

④ 당연직이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

⑤ 기타 위원회 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제8조 (급식학교 등의 의무) ① 식품비를 교부받은 급식학교의 장은 우수 농·수·축산물을 구입하여 학교급식에 사용하여야 한다.

② 급식학교의 장은 식품비 사용내역을 시·군·구교육장에게 보고하여야 한다.

제9조 (지도·감독) ① 시장·군수·구청장은 지원된 식품비가 목적대로 사용되었는지 여부를 확인하고, 지도·감독하여야 한다.

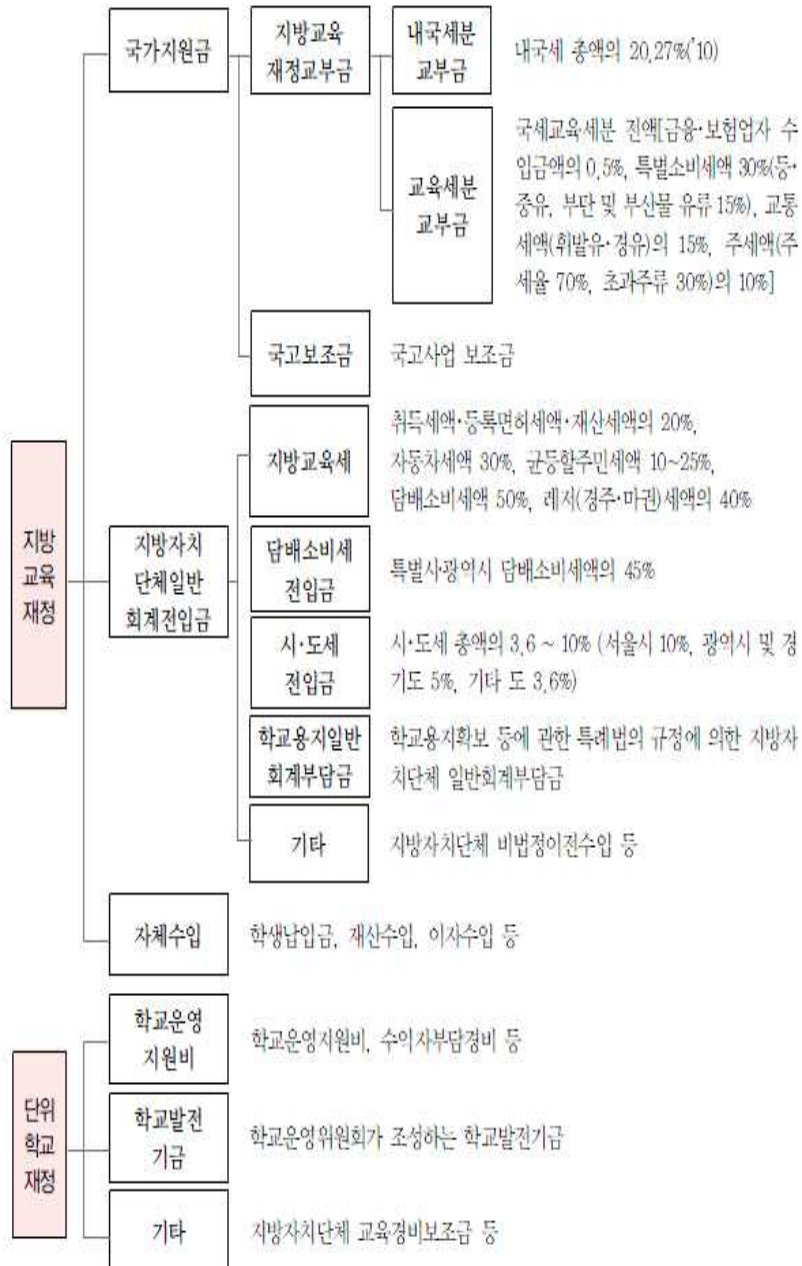
② 시·군·구교육장은 학교급식에 품질이 우수한 농·수·축산물이 사용되고 있는지 여부를 확인하고, 지도·감독하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정을 준수하지 아니한 경우 식품비 교부결정을 변경 또는 취소할 수 있으며 이미 지급한 식품비를 회수할 수 있다.

부칙

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

<참고자료2: 지방교육재정구조>17)



17) 공은배 외 (2011), '일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구' 자료

<참고문헌>

<국내 단행본 및 연구보고서>

- 공은배 · 이선호 · 윤홍주 · 오범호 (2011). 일반자치단체의 교육투자
실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원
- 김명연 (1999). 주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방향.
한국법제연구원
- 김찬동 · 김귀영 (2012). 지방자치 20년의 도시정책성과와 전망 :
서울시 행정관리분야의 지방분권수준과 관련하여. 서울
시정개발연구원
- 목진휴 · 박기묵 · 안국찬 · 권오성 (2008). 우리나라의 법률안
처리속도에 관한 연구. 한국행정연구원
- 박동준 · 윤민 · 강인선(2013). SAS · SPSS를 활용한 회귀분석.
자유아카데미. 파주
- 박찬표 (2002). 한국 의회정치와 민주주의. 서울. 오름
- 이달곤 (2004). 지방정부론. 서울: 박영사
- 이승중 (2005a). 지방자치론. 제 2판. 서울: 박영사
- _____ (1997b). 민주정치와 시민참여. 서울: 삼영
- 이승중·유선숙 편역 (1994). 지방화시대의 주민참여. 연구보고서.
한국지방행정연구원
- 최인기 (2001). 지방자치론. 서울: 법문사
- 하봉운 · 홍근석 · 김승언 · 김미선 · 박진욱 (2011). 학교급식비
지원제도 평가연구. 교육부 정책연구 용역과제 보고서
- 허헌중·유정규·서정민·정희훈·최용재 (2011). 서울시 친환경무상급식
실행 로드맵 연구. 서울특별시의회 연구용역 보고서

<국내 논문>

- 강경태. (2008). 부산광역시의회 사례에서 나타난 지방의회 입법기능 분석. *한국지방정치학회보*, 2(2), 43-65.
- 강동식·강영훈·강만일. (2008). 제주특별자치도 의회의 조례제정 한계와 대응방안. *정부학연구*, 14(2), 103-133.
- 길종백·하정봉. (2005). 조례제정개폐청구제도에 관한 사례연구 : 학교급식 조례제정운동을 중심으로. *행정논총*, 43(3), 173-196.
- 김미선·강황선. (2012). 지방정부의 정책확산 영향요인에 대한 실증적 연구: 학교급식지원조례 제정을 중심으로. *한국정책학회 하계학술대회 자료집*, 2012(단일호), 607-629.
- 김성호. (2004). 특집: 지방행정의 책임성 확보 방안; 조례제정 개·폐청구제도 운용실태와 발전 방안. *지방행정*, 53(605), 38-44.
- 김영기. (2008). 미국과 스위스, 한국의 주민발의제도 비교연구. *지방행정연구*, 22(2), 117-144.
- 김정훈. (1993). 서울시 쓰레기 관리체계에서의 협동생산-공공 서비스 생산자로서의 주민참여를 중심으로. *한국행정학보*, 27(4), 1159-1183.
- 김준석. (2012). 입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석 (Competing Risks Analysis): 18대 국회 접수의안을 중심으로. *한국정치연구*, 21(3), 71-98.
- 목진휴. (2009). 법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구. *한국행정논집*, 21(3), 821-837.
- 박경돈. (2013a). 중앙행정기관의 생존과 성장에 관한 연구. *한국정책학회 하계학술발표 논문집*, 2013(1), 577-598.

- _____ (2009b). 국회의 의사결정과 질적 연구방법. *한국정책학회보*, 18(2), 73-96.
- 박기묵. (2010). 우리나라 국회 상임위원회의 법률안 처리속도 분석. *한국행정논집*, 22(3), 651-670.
- 박노수. (2010). 서울특별시의회 입법활동에의 영향요인 연구: 의원집단과 지원인력집단의 인식을 중심으로. *한국지방자치학회보*, 22(2), 169-192.
- 박승진. (2008). 주민조례청구제도의 성공요인 연구: 성남시립병원 사례. 아주대 석사학위논문
- 박윤희. (2011). 지방의회의 조례 분석을 통한 입법내용에 관한 연구: 서울시의회 소관 조례를 중심으로. *사회과학논집*, 42(1), 85-104.
- 박현희. (2010a). 주민발의 제도의 운영현황과 특성: 참여주체, 이슈, 효과를 중심으로. *한국행정학회 하계학술발표논문집*, 2010(단일호), 1-29.
- _____ (2008b). 한국의 참여민주주의 정치과정과 효과: 과천시 보육조례개정운동과 전남학교급식조례제정운동 사례 비교 연구. *기억과 전망*, 18(단일호), 307-344.
- _____ (2008c). 주민발의 운동의 정치적 동학: 성남 시립병원 설립 조례제정운동을 중심으로. *한국정치학회보*, 42(2), 231-260.
- 박희봉. (2006). 주민조례청구제도의 운용과 과제. *지방행정*, 55(634), 26-32.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로. *한국정책학회보*, 19(4), 273-298.
- 서인석 · 박형준 · 권기현. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인

- 탐색연구. *한국행정학보*, 47(2), 55-83.
- 서현진 · 박경미. (2009). 17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석. *한국정치학회보*, 43(2), 89-111.
- 서희정. (2002). 과천시 보육조례개정 과정분석. 가톨릭대학교 석사 학위 논문.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. *지방행정연구*, 24(1), 183-206.
- 송광태. (2012). 광역지방의회의 입법기능 실태분석. *한국지방자치학회보*, 24(2), 121-145.
- 신현기. (2013). 대통령 정책의 법제화 소요시간. *한국정책학회 춘계학술발표논문집*, 2013(단일호), 502-525.
- 우필호. (2005). 주민발의 장애인 편의시설 조례 제정을 통해 본 거버넌스 사례 연구. 성공회대 석사학위논문.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안-참여민주주의의 시각에서. *한국정책과학학회보*, 7(2), 105-125.
- 유현종. (2010). 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출과 통과에의 영향요인: 민주화 이후 역대 정부를 중심으로 (1988-2007). *행정논총*, 48(4), 263-293.
- 이기우. (2008). 조례활성화를 위한 지방의회의 역할강화. *지방자치법연구*, 8(4), 123-139.
- 이시영. 민병익. (2007a). 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로. *지방정부연구*, 11(2), 73-90.
- _____ (2010b). 지방자치단체 정책결정 소요시간의 영향요인: 경상남도 의회 조례 결정의 소요시간을 중심으로. *한국행정논집*, 22(4), 1165-1186.

- 이영원 (2009). 주민조례청구제도의 성공요인에 관한 연구: 서울 시
구로구 사례를 중심으로. 서울대 석사학위 논문.
- 이혜영. (2007a). 지방자치단체 주민참여제도의 실태 평가와
발전방안의 모색. *인문사회과학논문집*, 37(단일호), 87-107.
- _____. (2006b). 지방의회발의 활성화를 위한 입법고찰: 서울시의회를
중심으로. *외법논집*, 22(2), 89-117.
- 임도빈. (2007a). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을
중심으로. *한국행정학보*, 41(2), 1-21.
- _____. (2003b). 시간적 관점에서 조직연구의 필요성. *한국정책학회보*,
12(1), 375-396.
- 임도빈 · 이시원 · 김준기 · 정준금. (2008). 정책결정 소요시간에 관한 연구:
참여정부의 대통령 주요 정책을 중심으로. *한국정치학회보*,
42(3), 191-217.
- 장석준. 김두래. (2012). 정책갈등 상황에서 지방정부 정책의 확산:
학교급식조례 제정을 중심으로. *한국정책학회보*, 21(4), 285-312.
- 장성훈. (2005). 17대 국회 의원입법 활동의 변화와 특징. *국회도서관보*,
42(9), 7-14.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과
지역확산 효과에 관한 비교분석. *한국행정학보*, 47(1),
239-268.
- 조재욱. (2008). 경상남도 의회의 입법기능 실태와 활성화 방안 .
한국지방자치학회보, 2(2), 67-81.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.
한국행정학보, 44(3), 87-113.
- 최우용. (2006). 우리 지방자치단체의 바람직한 기관구성을 위한
비교법적 고찰. *공법학연구*, 7(5), 277-301.
- 최준영. (2006). 의원발의의 동인에 대한 경험적 분석. *21세기*

정치학회보, 16(2), 307-326.

하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책 행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. *한국행정학보*, 45(4), 151-179.

하세헌. (2005a). 지방의회의 입법기능 발휘와 그 확충방안: 경상북도 의회의 사례를 중심으로. *한국정당학회보*, 4(2), 307-329.

_____. (1999b). 전후 일본국회의 심의기능 및 그 변화에 관한 동태분석. *한국정치학회보*, 33(1), 329-355.

하혜영·이정진. (2011). 지방의회의 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로. *정책분석평가학회보*, 21(4), 227-250.

<해외 단행본 및 학술지 논문>

Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *The American Political Science Review*, 84(2), 395-415.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

Lindblom, C (1980), *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs. N.J.:Prentice-Hall.

Mezey, M. L. (1979). *Comparative legislatures*. Durham, NC: Duke University Press.

Pressman, Jeffry L. & A. Wildavsky (1979). *Implementation*, L.A.: University of California Press.

Rogers, E. M. (2010). *Diffusion of innovations*. Simon and

Schuster.

- Shipan, C. R., & Volden, C. (2006). Bottom Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States. *American Journal of Political Science*, 50(4), 825-843.
- _____ (2008). The Mechanisms of policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857.
- Stone, J. A., & Madigan, E. M. (2009). Policy Diffusion and Municipal Wireless Initiatives. *Perspectives in Public Affairs*, 41(2), 26-30.
- Taylor, Andrew.(2004). The Length and Sequence of Lawmaking, *Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago, IL.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *The American Political Science Review*, 63(3), 880-899

<참고 홈페이지>

- 안전행정부(1992-2012) 자치법규 운영 현황 자료
(<http://www.mopas.go.kr>)
- 자치법규정보시스템 (<http://www.elis.go.kr>)
- 재정과 지방재정 통계시스템 (<http://lofin.mospa.go.kr>)
- 정책 연구 관리시스템 (<http://www.prism.go.kr>)
- 친환경 무상급식 풀뿌리 국민연대(<http://geubsik.org/ver2/index.html>)
- 학교급식전국네트워크 (<http://www.schoolbob.org>)
- 참교육학부모회 (<http://www.hakbumo.or.kr>)

ABSTRACT

Empirical Analysis of Legislative Outcomes and Time in Local Government Policy : In the case of School Meals Ordinance

Jin, Kim

Major in Public Policy

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

What makes the difference of legislative outcomes in the similar local government policy? Even though the legislative outcome is same, what are the major determinants for different legislative time? This paper raises some important questions about policy diffusion and time in local government level. To analyze them, this paper select the School Meals Ordinance as a case-study. Specifically, this paper selects some variables in the financial, political, social aspects, the policy diffusion and actor factor. A Logit analysis is applied to resolve the determinants of ordinance outcomes and Multiple Regression analysis is used to verify the factors of time difference.

According to the results of Logit analysis, positive determinants of legislative outcomes of the School Meals Ordinance are the local income per capita, horizontal diffusion and the head of local government. In contrast, negative factors are

the financial independence index and vertical diffusion of policy. According to the results of Multiple Regression analysis, the only positive factor of the legislative time is financial independence index. Because this result is different from the previous research, it needs a specific and further study. On the other hand, it is appeared that election time, Council tenure, horizontal diffusion of policy, the local councilor and the head of government are negative factors in time decision.

Keywords : Legislative function of Local Council, Policy diffusion, Legislative outcomes, Legislative time, School Meals Ordinance, Logit Analysis, Multiple Regression Analysis

Student Number : 2006-22398